UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Des Conditions ou Charges d'ordre confessionnel, insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques

THESE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le Mercredi 20 Décembre, à 16 heures

PAR

André BETIN

JURY :

MM. TRASBOT, *Professeur, Président.*
LENOAN, *Professeur, Membre.*
LAGARDE, *Professeur, Membre.*

1933

Des Conditions ou Charges d'Ordre confessionnel insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Des Conditions ou Charges d'ordre confessionnel insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques

THESE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après
sera présenté et soutenu
le Mercredi 20 Décembre, à 16 heures

PAR

André BETIN

JURY :

MM. TRASBOT, *Professeur, Président.*
LENOAN, *Professeur, Membre.*
LAGARDE, *Professeur, Membre.*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

——«o»——

I. — Par définition, les libéralités n'ont pas pour but une idée de lucre, de bénéfice pécuniaire pour ceux qui en sont les auteurs; au contraire leur finalité est de faire du bien à autrui.

Mais si tel est leur rôle essentiel, elles sont appelées souvent à remplir une mission d'ordre encore plus élevé.

Tout homme peut faire profiter de sa fortune un autre homme ou une autre catégorie d'hommes : souvent les déshérités de la vie. Cette ambition ne le guidera pas seule : il a des convictions intimes, il adhère à un système philosophique, surtout il appartient à une religion.

Cette religion, il voudra l'affirmer par des actes, la soutenir et aider à son développement. Les libéralités seront pour lui un merveilleux instrument de réalisation, surtout s'il y insère quelque chose qui leur donnera un caractère plus actif et plus durable. Cet élément essentiel s'analysera en des conditions ou charges imposées aux légataires.

C'est la raison pour laquelle, il ne faut point s'étonner de rencontrer si fréquemment dans la pratique judiciaire et notariale, des conditions ou charges d'ordre confessionnel affectant les libéralités.

II. — Si elles sont adressées à des simples particuliers d'abord. Dans ce cas, il y aura peu de difficul-

tés : elles pourront s'exécuter conformément aux vœux du testateur, quand elles n'ont en soi rien d'illicite.

Seulement les individus, personnes physiques, sont appelés à disparaître et c'est pourquoi le disposant songera alors pour l'exécution de ses volontés à des donataires ou légataires d'une existence plus durable les personnes morales. Parmi celles-ci, certaines, par leur essence même, lui apparaîtront comme d'une stabilité et d'une continuité plus absolue : les personnes morales publiques. Son choix alors pourra se porter sur l'Etat, le département, la commune, les établissements publics ou d'utilité publique. C'est une de ces dernières qu'il désignera comme continuateur de sa personnalité.

C'est évidemment là, de sa part, un raisonnement fort justiciable mais qui se heurte au point de vue pratique, à certains obstacles.

Le premier de ces obstacles sera un principe de droit public que l'on a coutume d'appeler principe de la « spécialité » des personnes morales publiques. Il n'est d'ailleurs la conséquence de ce fait que la capacité des personnes morales est beaucoup moins étendue que celles des personnes physiques. On peut le formuler en ces termes : « L'Etat, le département, la commune, les hospices, ont chacun une mission distincte et limitée. Institutions de droit public, ils existent dans la mesure des intérêts qu'ils représentent, ils peuvent faire tous les actes qui correspondent à leur rôle ou qu'une loi les autorise à faire par d'autres » [1].

---

(1) BEUDANT. Note sous Cass. 10 Déc. 1878. D. P. 79-I-5.

Mais ce principe n'est pas le seul auquel se heurtera l'exécution des désirs du testateur. A côté de lui, il en existe un autre d'origine plus récente, le principe de « laïcité » qui place les personnes morales publiques dans une situation de stricte neutralité à l'égard des différents cultes.

C'est tout particulièrement ce dernier qui intéresse les matières, objet de cette étude. C'est lui qui soulève pratiquement les plus grandes difficultés d'application.

En présence de ces deux principes, une question se pose : les conditions ou charges d'ordre confessionnel pourront-elles être exécutées par les personnes morales publiques?

Conditions, charges, deux notions qu'il convient, au préalable de préciser et de distinguer. Quel critère adopter?

La doctrine est très divisée sur la question.

MM. Colin et Capitant [1] reprennent la définition classique de la condition « événement futur et incertain duquel dépend soit la formation (condition suspensive), soit la résolution (condition résolutoire) d'un acte juridique ».

Quant à la charge ils la considèrent comme « une condition imposée par le disposant au gratifié et ayant pour objet, soit l'affectation de biens donnés ou légués à une œuvre déterminée, soit une prestation à effectuer par le gratifié en faveur du disposant lui-même ou d'un tiers, soit enfin une obligation de ne pas faire comme celle de ne pas aliéner ».

(1) Colin et Capitant. Cours de Droit Civil. Ed. 1932, n° 841.

D'après ces auteurs, la charge se rapproche de la condition résolutoire potestative. Comme celle-ci, elle n'empêche pas la délivrance de la libéralité et elle peut également en entraîner la résolution.

Cependant, ils la distinguent, au point de vue de leurs effets. La condition résolutoire potestative joue de plein droit alors que la charge n'entraîne pas cette conséquence. En face d'une condition résolutoire, le tribunal appelé à statuer ne jouit d'aucun pouvoir d'appréciation tandis que quand il s'agit d'une charge, le disposant ou ses héritiers sont libres soit de contraindre judiciairement le donataire ou le légataire à l'exécution ou bien s'ils le préfèrent, demander à la justice de prononcer la révocation.

Pour M. Capitant [1], la charge est « une obligation concernant les biens donnés, imposée au gratifié et accepté par lui, obligation qui consiste soit à les affecter en tout ou en partie à un emploi déterminé (fondation, rente viagère à un tiers) soit à ne pas les aliéner ».

Pour cet auteur, la charge se distingue de la condition par sa nature et son objet. « La charge, en effet, vise à donner aux biens une affectation déterminée ou en assurer la conservation en les frappant d'inaliénabilité ou d'insaisissabilité tandis que la condition résolutoire tend à imposer au gratifié soit une abstention, soit un acte concernant sa personne ».

La charge est une condition imposée aux biens, la condition proprement dite l'est aux personnes, telle est la conclusion de M. Capitant.

---

(1) CAPITANT, *De la cause dans les Obligations*, 3me Edition 1927, n° 201.

M. Josserand [1] admet ce critère économique et objectif : il ne le considère pas comme infaillible, « la distinction devient ainsi possible entre la charge qui intéresse le statut réel des biens compris dans la libéralité et la condition qui affecte le statut personnel du gratifié ».

M. Savatier [2] a, au contraire, une conception toute différente : pour lui, la charge se distingue de la condition en ce qu'elle a seule pour objet et pour effet de faire naître une obligation s'imposant à la personne du gratifié. « Le disposant, écrit M. Savatier a voulu qu'en acceptant la libéralité, son bénéficiaire prenne l'engagement d'exécuter la charge de telle sorte qu'en cas d'inexécution existe contre lui une action tendant directement à l'obliger à tenir sa promesse ».

M. Savatier estime qu'il existe un parallélisme parfait entre ce qui se passe à ce point de vue dans les libéralités et dans les contrats. La charge d'une libéralité diffère de la condition au même titre que l'obligation de l'une des parties dans un contrat diffère de la condition.

Poursuivant sa comparaison, il considère, en rappelant qu'aux termes de l'art. 1184, l'obligation de l'une des parties est la condition de l'obligation de l'autre, que l'inexécution de l' « obligation-condition » fait naître une double action. Cette double action c'est d'abord celle en résolution, correspondant à la notion de condition, et en second lieu, celle en exécution correspondant à l'obligation.

---

(1) JOSSERAND, *Les mobiles dans les actes juridiques de droit privé*, 1928, p. 176, n° 135.

(2) SAVATIER, Revue Trimestrielle de Droit Civil 1931, p. 632.

Dans les libéralités, estime M. Savatier, c'est la notion de charge qui correspond à cette idée d' « obligation-condition ». Comme cette dernière, la charge donne, en cas d'inexécution, ouverture à une double action : l'une en révocation appartient au disposant ou à ses ayants cause, l'autre en exécution appartient au bénéficiaire.

La condition, au contraire, d'après cette théorie, qu'elle soit envisagée dans les contrats ou dans les libéralités, ne met aucune obligation à la charge de la personne gratifiée. Le disposant ne peut obliger à la remplir. Une seule faculté lui est permise : il peut se prévaloir de la chute du rapport subordonnée à cette condition-chute qui se produit « *ipso-facto* ».

M. Savatier conclut qu'en fin d'analyse, le critère de la distinction se trouve dans la recherche des intentions des parties.

MM. Planiol et Ripert [1] estiment que la distinction classique entre la condition et la charge — mal dégagée d'ailleurs, — est difficilement admissible et justiciable. Ils se rallient en définitive à la théorie de M. Savatier.

De l'ensemble de ces théories, il ressort tout au moins implicitement qu'en définitive, on devra, en pratique, faire une analyse des volontés du disposant et qu'en réalité le véritable critère est d'ordre purement psychologique.

Quoiqu'il en soit, la notion de charge et de condition ne produisent pas moins — ainsi que le soulignent MM. Planiol et Ripert — des situations de fait

---

(1) Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit Civil* 1933, Tome V (avec la collaboration de M. A. Trasbot), n° 272.

assez identiques. L'une comme l'autre constituent le plus ordinairement, un élément important — pour ne pas dire essentiel — de la libéralité. Elles en sont souvent le mobile.

C'est pourquoi, la question de leur exécution présente un intérêt de premier ordre, pour le sort même des libéralités dans lesquelles elles sont insérées.

Dans notre Code un texte vient fournir une solution, c'est l'article 900 qui dispose : « Dans toute disposition entre vifs ou testamentaire, les conditions impossibles, celles qui seront contraires aux lois ou aux mœurs, seront réputées non écrites. »

Cette règle existait déjà en Droit Romain pour les testaments. L'école sabinienne la fit prévaloir malgré la résistance des Proculiens qui voulaient traiter les testaments comme les contrats, c'est-à-dire annuler l'acte entier quand la condition était impossible.

Conservée durant tout l'Ancien Droit pour la seule matière des testaments, elle fut étendue aux donations par la Révolution. Une loi des 5-12 Septembre 1792 vint, en effet, déclarer « non écrites les conditions impératives ou prohibitives, qui seraient contraires aux lois ou aux mœurs ». Ce texte fut voté pour rendre vaines toutes les causes inspirées par l'esprit contre-révolutionnaire.

C'est cette disposition qui a été reproduite d'une façon presque littérale par les rédacteurs du Code de 1804.

Cette règle de l'article 900 est d'ailleurs loin de donner quant à son application, des résultats très satisfaisants.

Quelles conséquences entraîne-t-elle si on l'applique à la lettre?

Au point de vue moral, d'abord elle prête au testateur ou au donateur une intention qui n'est ou n'eut pas été la sienne : celle de biffer purement et simplement la clause incriminée en laissant subsister le fonds de la libéralité. Il dénature ainsi en réalité la pensée du disposant.

Au point de vue social ensuite, elle vient priver les véritables bénéficiaires de la libéralité puisque la condition ou la charge était en leur faveur.

D'autre part, l'article 900 comporte une idée de « sanction » admissible à la Révolution mais très critiquable aujourd'hui.

Enfin et surtout, au simple point de vue de la justice, elle aboutit à une iniquité, puisque grâce à elle le légataire ou le donataire conservera, à son seul profit, le bénéfice de la libéralité sans avoir à exécuter aucune charge.

III. — Cependant, depuis la promulgation du Code, la pratique ne s'était pas heurtée à des difficultés très sérieuses en ce qui concerne les libéralités adressées aux personnes morales publiques.

Pendant tout le cours du XIX^e^ siècle, ce fut, en effet, un régime concordataire qui s'appliqua. L'Etat reconnaissait certaines religions. De 1814 à 1830, la religion catholique fut même considérée comme religion d'Etat.

Dans ces conditions, non seulement l'Etat, mais toutes les autres personnes morales publiques, départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique pouvaient régulièrement accepter les libéralités à eux faites et exécuter les conditions ou charges qui y étaient incluses.

Cependant certaines controverses étaient nées sur des points spéciaux.

Certaines difficultés avaient trait à la capacité des personnes morales, notamment pour les congrégations non autorisées. D'après la législation en vigueur (Loi du 2 Janvier 1877, 24 Mai 1825, Décret du 31 Janvier vier 1852) les congrégations devaient être légalement reconnues, soit par une loi, soit plus rarement par un décret en Conseil d'Etat. Cette autorisation était nécessaire non seulement pour jouir de la personnalité civile mais encore pour avoir une existence licite. Cependant pratiquement de nombreuses congrégations s'étaient constituées sans cette autorisation préalable. C'était là une simple tolérance, dont elles ne tiraient aucun droit. On s'était posé la question de savoir si une autorisation postérieure ne saurait valider une acquisition à titre gratuit faite antérieurement. La Jurisprudence s'était fixée dans le sens de la négative [1]. Elle considérait qu'au moment de l'acquisition, la congrégation ne jouissait pas de la personnalité civile, donc était incapable d'acquérir et que l'autorisation postérieure ne pouvait rétroactivement lui donner ce droit. Ce qui n'existe pas ne peut acquérir (Article 906).

Des discussions nombreuses s'étaient élevées également au sujet du principe de « spécialité ». Les auteurs et la Jurisprudence s'étaient divisés notamment au point de vue de sa portée d'application.

---

(1) Voir dans ce sens Paris 10 Juin 1863, D. P. 65-I-16 ; Lyon 18 Janvier 1868, S. 68-II-131 ; Nancy 15 Juin 1878, D. P. 79-II-236.

Pour M. Tissier [1], le principe de « spécialité » était d'ordre public et devait entraîner la nullité du legs fait à un établissement public pour des matières ne rentrant pas dans ses attributions. MM. Baudry-Lacantinerie et Colin adoptaient cette façon de penser [2].

MM. Marquès de Braga et Camille Lyon [3] enseignaient au contraire qu'il n'existait aucun lien entre l'aptitude administrative des personnes morales publiques et leur personnalité civile.

La Jurisprudence administrative en général, et le Conseil d'Etat, véritables créateurs du principe de « spécialité » l'appliquaient avec rigueur. Les acceptations faites par les établissements publics contrairement à cette règle étaient frappées de nullité.

Quant à la Jurisprudence civile, les Tribunaux et les Cours considéraient tantôt que le principe de « spécialité » devait être assimilé à une règle civile [4], tantôt qu'il ne pouvait constituer un principe de droit privé [5].

La Cour de Cassation avait déjà fait un pas dans ce sens en 1852 [6], mais s'affirma plus nettement en 1893 [7].

Elle décidait, en effet, qu'il n'y avait pas lieu de déclarer nul le legs fait à un évêché à charge d'entre-

---

(1) Tissier, *Traités des Dons et Legs.*
(2) Baudry-Lacantinerie et Colin, *Donations et Testaments*, Tome I, n° 410.
(3) Marquès de Braga et C. Lyon, *Comptabilité de fait.*
(4) V. Grenoble, 18 Avril 1889, S. 91-II-145 ;
Toulouse, 4 Novembre 1890, S. 91 II-151.
(5) Amiens, 16 Février 1893, D. P. 94-II-67.
Toulouse, 9 Août 1894, S. 95-II-77.
(6) Req. 18 Mai 1852, S. 52-I-124.
(7) Civ. 31 Janvier 1893, D. P. 93-I-345.

tenir des écoles, alors que la mense épiscopale avait été dûment autorisée à accepter cette libéralité.

Pour la Cour de Cassation, le principe de spécialité constitue une pure règle de droit administratif et non une règle de droit civil. Du moment que le Gouvernement a autorisé un établissement public à accepter une libéralité aux conditions imposées, l'autorité judiciaire n'a en aucune façon à se préoccuper de la question de compétence de l'établissement autorisé.

Le principe de spécialité n'a donc pas la portée que l'on a pu croire au point de vue civil.

« L'acte d'autorisation simple acte de tutelle administrative, ne peut modifier en rien le droit des parties et il appartient à l'autorité judiciaire de vérifier si la décision de l'administration n'a pas méconnu l'intention du testateur » [1].

D'ailleurs au simple point de vue administratif, il y a lieu de faire quelques réserves sur l'étendue d'application du principe.

Au point de vue des établissements d'utilité publique notamment. Il est évident que leurs statuts délimitent quelque peu leurs attributions. Cependant, même en Jurisprudence, on a tendance à élargir leur champ d'application.

« L'autorisation administrative, écrit M. Berthélemy, serait refusée si la libéralité était destinée à un objet contraire aux statuts. Cependant l'autorité pourrait se montrer plus libérale que s'il s'agissait d'établissements publics » [2].

---

(1) Planiol et Ripert, *Cours de Droit Civil*, Ed. 1933, Tome V.
(2) Berthélemy, *Traité de Droit Administratif.*

D'autre part, la pratique administrative a apporté des tempéraments au principe de la « spécialité ». Elle use d'un procédé de transfert : elle autorise l'acceptation de la libéralité au profit d'un autre établissement apte à exécuter les charges.

Un des cas les plus typiques qui se soit posé dans la pratique au point de vue de l'application du principe de la spécialité est celui des bureaux de bienfaisance.

Le bureau de bienfaisance est le représentant légal des pauvres. Cependant, il n'est pas rare que les donateurs ou les testateurs choisissent pour la distribution de secours d'autres intermédiaires, personnes morales publiques ou mêmes simples particuliers.

Dans un avis du 15 Juin 1837, le Conseil d'Etat estimait que : « Tous les legs faits en faveur des pauvres à quelque classe ou religion qu'ils appartiennent et quelque soit d'ailleurs les termes du testament ne peuvent être régulièrement acceptés que par le bureau de bienfaisance, que le bureau seul doit être envoyé en possession des objets légués, mais que le droit d'intervenir dans la distribution des secours lorsque le testateur en a manifesté l'intention doit être accordé aux consistoires et aux fabriques. »

C'était là une application modérée du principe de « spécialité » et qui évitait d'annihiler la charité privée en créant un véritable « monopole » au profit du bureau de bienfaisance.

Le Conseil d'Etat ne s'en tint pas à cette conception libérale et il en vint à une notion plus stricte. C'est ainsi que — pour ne citer qu'un arrêt — le 7 Juillet 1881 [1] il décidait que la condition insérée

(1) S. Lois Annotées 1882, p. 356.

dans un legs adressé au bureau de bienfaisance et aux termes de laquelle la distribution devra être effectuée par le frère du testateur devait être tenue pour « non avenue » conformément aux dispositions de l'article 900.

La Jurisprudence des Tribunaux et des Cours d'Appel fut longtemps divisée sur ce point [1].

La Cour de Cassation trancha la question par un arrêt du 21 Avril 1898 [2] et prit le contre-pied de la Jurisprudence administrative. Quelques années avant, la Chambre des Requêtes avait rendu une décision analogue [3].

La Chambre Civile considère qu'en dernière analyse le legs est fait aux pauvres représentés par le bureau de bienfaisance, mais que cela admis, rien n'empêche de se conformer aux intentions du testateur. La clause de distribution par un tiers n'est pas considéré comme illicite et n'enlève pas au bureau de bienfaisance un droit de surveillance.

Enfin, il convient de signaler, toujours à propos du principe de spécialité, qu'il existait à cette époque, toute une catégorie de personnes morales publiques nettement confessionnelles tels que menses, fabriques, consistoires. Elles avaient des attributions propres d'ordre religieux : elles jouissaient dans le cadre de leurs attributions de la personnalité civile au même titre que les autres établissements publics. Mais comme eux aussi, elles étaient soumises au principe

---

(1) Voir dans le sens de l'art. 900 : Toulouse 4 Novembre 1890, S. 1891-II-151 précité ; Paris, S. 1898-II-45.

Contra : Limoges 28 Janvier 1889, S. 1891-II-149; Douai 1845-II-273.

(2) Civ. 21 Avril 1898, S. 1898-I-232.

(3) S. 1883-I-467.

de la spécialité et ne pouvaient, en principe tout au moins, élargir leur sphère d'attributions.

IV. — Telle était la situation jusqu'à la fin du siècle dernier. Mais à cette époque, un grand mouvement à la fois d'ordre philosophique et politique vint produire dans la matière des charges d'ordre confessionnel un bouleversement presque total. Ce fut le mouvement de laïcité de l'Etat et des personnes morales publiques.

Il commença à se dessiner dès 1882 par le vote de la loi du 21 Mars sur la laïcité des programmes dans l'enseignement public. Ce n'était là qu'une ébauche.

Le 30 Octobre 1886, fut votée une loi plus importante sur « l'organisation de l'enseignement primaire ».

Cette loi venait achever l'œuvre de celle de 1882 en laïcisant le personnel enseignant. Désormais dans les écoles publiques, l'enseignement serait exclusivement confié à un personnel laïc.

Cependant cette loi elle-même n'avait qu'une portée limitée : elle n'intéressait que les établissements publics d'enseignement.

La loi du 9 Décembre 1905 devait aboutir à une laïcité totale par la Séparation des Eglises et de l'Etat.

Après avoir proclamé dans son article 1[er] la liberté de conscience, la loi dans son article 2 édictait : « La République ne reconnaît ni ne subventionne aucun culte. »

C'était la laïcité totale de l'Etat et des personnes morales qui venait d'être ainsi consacrée.

Une première remarque s'impose : en elles-mêmes, les conditions ou charges d'ordre confessionnel n'étaient frappés d'aucun caractère illicite par la loi.

L'article 1er, en effet, reconnaissait d'une façon formelle le libre exercice des cultes.

Cette première loi souleva à de nombreux points de vue des difficultés d'application et d'interprétation d'où le vote de la loi du 13 Avril 1908 [1].

L'intrusion de ce principe de laïcité dans notre droit fit naître immédiatement un conflit : on se trouvait en présence de deux idées absolument contradictoires, d'une part un principe de droit civil d'après lequel le disposant peut donner la portion de ses biens ne rentrant pas dans sa réserve légale à toute personne capable, d'autre part, un principe de droit public : la laïcité des personnes morales publiques. Le disposant voyait ainsi l'exécution de ses volontés très aléatoire : il ne pouvait plus gratifier les personnes morales publiques de libéralités grevées de clauses d'ordre confessionnel, car il savait que ces dernières ne pourraient être exécutées.

Mais outre cet aspect juridique du problème, il existait aussi un point de vue social important. Dans la majorité des cas, quels devraient être en définitive les véritables destinataires des libéralités? Les pauvres, les malades, les déshérités de la vie. Des sommes importantes leur sont destinées, seulement de par la valonté du disposant, elles ne peuvent l'être que par des personnes morales publiques et à la condition expresse qu'elles se conforment à ses volontés : célébration de messes, distribution par les ministres du culte, personnel hospitalier congréganiste, etc.,

---

(1) Citons aussi les lois du 1er Juillet 1901 sur la liberté d'association du 7 Juillet 1904 sur la suppression de l'enseignement congréganiste. Ces lois n'intéressent pas directement les matières de cette étude mais ont eu sur elle de nombreuses influences.

toutes clauses paraissent désormais interdites. En définitive, c'était les propres bénéficiaires des libéralités qui risquaient de devenir les victimes de la controverse.

V. — En présence de toutes ces difficultés qu'allait faire la Jurisprudence?

En réalité, au lendemain de chacune des lois de laïcité, elle se trouva quelque peu embarrassée. Tout d'abord, elle estima que les conditions et charges devenaient illicites par le seul fait de leur insertion dans des libéralités adressées aux personnes morales publiques.

D'après elle, le conflit entre le principe de laïcité et la liberté de disposer était absolument irréductible. Cependant dans cette opposition, l'un devait nécessairement l'emporter sur l'autre. Or le principe de laïcité affirmé par des lois devait être considéré comme d'ordre public. Il devait donc s'imposer et en conséquence les conditions ou charges qui y portaient atteinte devaient être déclarées illicites. Par suite elle avait tendance à appliquer l'article 900 et à considérer comme non écrite toute condition ou charge d'ordre confessionnel imposée à une personne morale publique. Elle donnait d'ailleurs à cette dernière notion ainsi qu'au principe de laïcité lui-même une portée très étendue.

Seulement Cours et Tribunaux se rendirent vite compte des conséquences immorales de l'article 900. Ils y apportèrent des tempéraments. Estimant notamment qu'en déclarant « non écrites » les conditions ou charges incriminées, ils permettaient ainsi aux personnes morales publiques une sorte d' « enrichis-

sement injuste », ils cherchèrent à respecter les intérêts individuels.

Les lois de laïcité — tout particulièrement les lois de 1905 du 13 Avril 1908 — lui fournissait un moyen : l'action en reprise qui permettait au disposant ou à ses héritiers de rentrer en possession du montant de la charge. Les actions furent intentées en grand nombre, tant en reprise, qu'en révocation, en restitution, par les intéressés et accueillies par les Tribunaux. Parfois, dans des cas particulièrement délicats la Jurisprudence était obligée, pour arriver à satisfaire les intérêts privés, d'édifier des constructions juridiques ingénieuses. Elle se livrait à des recherches délicates des intentions et des mobiles du testateur. Elle modifiait même quelquefois la nature de l'acte pour permettre l'exercice de certaines actions. Elle se servait de la théorie de la cause, mais le droit commun entrait en conflit avec l'action en reprise spéciale.

Enfin, pratiquement elle arrivait à donner au problème une solution suffisamment morale au point de vue individuel.

Malheureusement ainsi toutes les libéralités tombaient et on méconnaissait le côté le plus intéressant du problème, le côté social.

La Jurisprudence s'en est aperçue, l'opinion s'en est émue peu à peu. D'autre part, le conflit perdait de son acuité première à mesure que les passions politiques perdaient de leur ardeur. On était déjà loin de ces discussions vives qui avaient marqué le vote des lois de laïcité et où les partis s'étaient violemment heurtés. On finit par penser au fur et à mesure des années, notamment après que la Guerre eut estompé ces souvenirs, que peut-être l'opposition entre les

clauses d'ordre confessionnel et le principe de laïcité, n'était pas aussi irréductible qu'on l'avait d'abord pensée. Une conciliation n'allait-elle pas être tentée, conciliation si souhaitable au point de vue social?

De même que désormais, on considérait, d'une façon générale le principe de « spécialité » comme ne constituant qu'un obstacle de fait, sans sanction civile en cas d'infraction, n'allait-on pas pouvoir considérer le principe de laïcité — principe du même ordre et de même nature — comme ne constituant aussi qu'un obstacle de fait que l'on pouvait tourner tout en respectant les volontés du disposant?

C'est dans ce sens que s'oriente la Jurisprudence, tant administrative que civile, par une série de décisions : (Conseil d'Etat 19 Janvier 1917 [1]; 18 Janvier 1925 [2]; Cour d'Appel de Paris 18 Janvier 1925 [3]; Conseil d'Etat 21 Mars 1930 [4]; Chambre des Requêtes 15 Juillet 1931 [5]) qui sont l'expression d'un renversement total et d'une constante évolution.

Quels seront les résultats de ce mouvement jurisprudentiel? Il semble encore un peu tôt de les envisager dans leur plénitude, mais même à l'heure actuelle, ils s'annoncent comme devant être importants au point de vue social et économique.

C'est cette évolution en deux périodes de la Jurisprudence que nous envisagerons au cours de cette étude.

---

(1) D. P. 1919-III-7.
(2) D. H. 1926, p. 105.
(3) D. P. 1927-II-41.
(4) D. H. 1930, p. 272.
(5) D. P. 1931-I-33.

PREMIERE PARTIE

Conflit du Principe de Laïcité et de l'existence de Conditions et Charges confessionnelles dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques

Au lendemain de chacune des lois de laïcité, la Jurisprudence se trouva dans la situation suivante :

D'une part, un principe selon lequel les personnes morales publiques devaient observer au point de vue confessionnel, une stricte neutralité — principe inséré dans des textes législatifs — par conséquent principe revêtu d'un caractère spécial paraissant d'ordre public. Ordre public, par suite s'imposant au respect de tous les citoyens français sans exception.

D'une part, un principe de droit civil, la liberté individuelle pour chacun de disposer de ses biens de la façon la plus entière et selon les modes les plus divers, tout particulièrement en gratifiant les personnes morales publiques à charge pour elles de se conformer à ses intentions par exemple d'exécuter des charges ou conditions d'ordre confessionnel, ce qui en soi n'avait rien d'illicite.

La Jurisprudence a considéré que ces deux principes étaient en opposition absolue irréductible.

La conséquence première de cette conception était l'impossibilité d'exécution pour les personnes morales publiques des clauses qui venaient heurter de front le principe de laïcité.

Seulement, il n'en restait pas moins qu'il existait de nombreuses libéralités grevées de ces charges, libéralités parfois considérables en raison de l'importance des réalisations projetées par le testateur : établissements d'enseignement, hôpitaux, asiles pour les vieillards.

Qu'adviendrait-il de ces sommes? Seraient-elles intégralement conservées par les légataires ou dona-

taires ou bien feraient-elles retour au patrimoine du testateur ou du légataire? Pourraient-elles recevoir leur véritable destination?

Autant de questions auxquelles devaient répondre les Cours et Tribunaux. Pour étudier les solutions qu'ils tentèrent d'y apporter, il convient au cours de cette première partie de considérer deux périodes.

La première comprendra l'étude de l'application du principe de laïcité limité à l'enseignement public, c'est-à-dire tel qu'il était édicté par les lois du 28 Mars 1882 et du 30 Octobre 1886.

La seconde comprendra l'étude de l'application du principe de laïcité généralisé, c'est-à-dire tel qu'il ressort des lois des 9 Décembre 1905 et 13 Avril 1908.

CHAPITRE PREMIER

Solution du conflit dans l'application des lois du 28 Mars 1882 et 30 Octobre 1886

Durant le XIX[e] siècle, l'enseignement avait donné lieu à de nombreuses lois qui avaient différemment conçu son organisation.

Après la chute de l'Empire, la Restauration maintint le monopole de l'enseignement aux mains de l'Etat. Cette situation se maintint de 1814 à 1830.

Dès 1830, de nombreuses critiques s'élevèrent à ce sujet et la Charte promit la liberté de l'enseignement. La loi du 28 Juin fut ainsi votée. Elle prévoyait que l'instruction primaire serait, soit privée, soit publique. Des certificats de capacité et de moralité seraient exigés pour le personnel enseignant. L'Etat exerçait une suveillance. C'était un régime de liberté.

La loi du 15 Mars 1850 maintint la liberté de l'enseignement primaire. Le certificat de capacité ou la qualité de ministre du culte était nécessaire pour enseigner. Les écoles publiques et les écoles privées étaient maintenues sous la surveillance de l'Etat représenté par le maire ou le ministre du culte.

Ainsi, durant toute cette période, notre législation ne connaissait pas d'opposition entre l'enseignement laïque et l'enseignement religieux et il n'y avait aucune difficulté pour que dans les écoles communales l'enseignement fut donné indifféremment par des religieux ou par des laïques. Les conditions ou charges visant à faire donner un enseignement religieux, congréganiste par exemple pouvaient ainsi être très normalement exécutées par les départements ou les communes. Un Conseil municipal avait le droit de voter des subventions en faveur des écoles libres de la commune [1]. La fondation d'une école de cette nature était parfaitement licite : « La condition imposée à une commune d'entretenir une école confessionnelle n'était point illicite puisque le choix de l'enseignement religieux n'impliquait pas dans l'esprit de la législation du temps, une adhésion à un système spécial d'enseignement dont cette législation n'avait point la notion. Ce choix ne mettait point en jeu la liberté de conscience. On ne l'envisageait que sous le rapport de l'utilité que la commune pouvait y trouver » [2].

Une seule difficulté s'était posée dans la pratique, c'était en ce qui concernait les congrégations non autorisées. N'ayant pas la personnalité civile, elles ne pouvaient être subventionnées d'une façon quelconque par l'Etat ni recevoir le bénéfice d'une charge faite en leur faveur dans une libéralité adressée à une personne morale publique [3].

---

(1) Voir not. Conseil d'Etat 16 Nov. 1888, S. 90-III-61.

(2) Bartin, *Des Conditions impossibles, illicites ou contraires aux lois.*

(3) Voir Supra Introduction, p. 10.

Le vote des lois du 28 Mars 1882 et du 30 Octobre 1886 allait profondément modifier la situation.

La première de ces lois vint laïciser les programmes. Il s'ensuivait que toute charge imposée à une commune et visant à faire donner dans les écoles un enseignements strictement religieux, des leçons de catéchisme par exemple, était illicite.

La seconde, d'une portée beaucoup plus étendue, vint laïciser le personnel enseignant. Ses dispositions essentielles peuvent se grouper autour de trois idées principales : liberté de l'enseignement, laïcité du personnel enseignant, respect de la volonté des disposants.

La liberté d'enseignement reconnue jusqu'alors, tout au moins en ce qui concernait les établissements pouvant instruire, était maintenue. L'article 2 dispose, en effet : « Les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'Etat, les départements, ou les communes, ou privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. » Les conditions ou charges tendant à favoriser l'enseignement confessionnel n'avaient donc en soi, aucun caractère illicite, même après la loi de 1886. C'était leur insertion dans les libéralités faites aux personnes morales publiques qui pouvait leur donner ce caractère.

L'article 16 rappelait tout d'abord les dispositions de la loi du 28 Mars 1882 relativement aux programmes et les maintenait.

L'article 17 édictait : « Dans les écoles publiques de tout ordre l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque. »

Ce texte est le point capital de la loi de 1886. C'est lui qui va entraîner les conséquences importantes. L'Etat, le département, la commune ne pourront subventionner que les écoles publiques, c'est-à-dire où le personnel sera laïque. Ils seront ainsi dans l'impossibilité d'exécuter les conditions ou charges destinées à entretenir un personnel religieux, notamment des membres de congrégations enseignantes. Les clauses de cette nature sont contraires à la loi.

Les difficultés allaient être surtout aiguës pour les libéralités faites antérieurement beaucoup plus que pour les libéralités futures.

La loi du 30 Octobre 1886 a aussi songé à respecter les droits des disposants dans l'article 19. « Toute action à raison des donations et legs faits aux communes antérieurement à la présente loi, à la charge d'établir des écoles ou salles d'asile dirigées par les congréganistes ou ayant un caractère confessionnel sera déclarée non recevable, si elle n'est pas intentée dans les deux ans qui suivent le jour où l'arrêté de laïcisation ou de suppression aura paru au *Journal Officiel* ».

Le législateur reconnaissait par ce texte, la possibilité d'une action accordée aux disposants ou à leurs ayants droit. La question avait été très discutée lors du vote de la loi. Trois opinions s'étaient fait jour à ce sujet. MM. Jules Roche et Giraud soutenaient que les conditions ou charges ne pouvaient être exécutées par les personnes morales publiques, devaient être réputées non écrites en laissant subsister les libéralités entre les mains de la commune. C'était l'application de l'article 900.

M. Delsol estimait que les charges ne pouvant recevoir exécution, les libéralités devaient faire retour au disposant, par l'effet de l'action en révocation, conformément au droit commun des articles 953, 954 et 955.

Enfin la deuxième opinion, celle de M. Paul Bert, rapporteur de la loi, était que les libéralités grevées de clauses confessionnelles devaient être déclarées nulles, en laissant par ailleurs aux Tribunaux le soin d'apprécier et de trancher les questions relatives aux actions en révocation.

En réalité, d'ailleurs, la loi de 1886 n'a aucunement qualifié la nature juridique des actions laissées aux disposants. « Toute action relative aux donations ou aux legs adressés aux communes », disait l'article 19.

Le législateur de 1886 ne créait, contrairement au projet primitif de la commission [1] aucun système spécial d'actions. Il ne dérogeait au droit commun que sur un point : celui du délai de l'action en résolution qu'il réduisait, malgré les objections qui avaient été faites sur ce point [2], à deux ans.

Ainsi, les dispositions de la loi de 1886 laissaient sur bien des points un large champ d'interprétation à la Jurisprudence.

Celle-ci devait se heurter, en pratique, à de nombreuses difficultés d'application tant au point de vue des textes, qu'au point des intérêts individuels.

Elle devait aussi, un peu plus tard, subir l'influence de plusieurs lois postérieures : Lois du

(1) Voir D. P. 1887, IV, p. 7.
(2) Voir notamment Sirey, Lois Annotées 1887, p. 181, n° 2.

1er Juillet 1901 sur la liberté d'association; Loi du 7 Juillet 1904 relative à la suppression de l'enseignement congréganiste et enfin celle du 9 Décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat. Tous ces textes, inspirés des mêmes principes s'interpénètrent d'une façon étroite.

Section I

DIFFICULTES PROVENANT DE L'ARTICLE 900

Un texte semblait donner une solution : l'article 900, mais son application soulevait quelques difficultés. Outre cette sorte de partage des volontés du testateur, qui en présumant l'intention de celui-ci ne faisait généralement que la déformer en raison du caractère de sanction civile attaché à ce texte, l'article 900 posait au lendemain de la loi de 1886 un problème plus complexe.

La loi de 1886, en effet, dans ses dispositions mêmes contenait une sorte de contradiction intrinsèque. Elle semblait bien rendre illicites les clauses d'enseignement confessionnel adressées aux personnes morales publiques par l'introduction du principe de laïcité et par suite requérir l'application de l'article 900.

Mais, d'autre part, l'article 19 de la même loi prévoyait un délai de deux ans pour intenter les actions; en d'autres termes, ce texte laisser supposer l'existence s'une action en révocation.

Or, comment concevoir l'existence de cette action en révocation en face des principes de l'article 900?

L'article 900 déclare les conditions illicites « non écrites » et par suite le maintien de la libéralité pure et simple; il n'y a donc pas place à l'existence d'une action en révocation.

Cette situation paradoxale était bien l'expression de cette sorte de compromis tenté par le législateur entre l'application du principe de laïcité et le respect des volontés individuelles.

Il n'en restait pas moins qu'elle créait pour la Jurisprudence une difficulté juridique importante qu'elle allait être obligée de résoudre dans la recherche de principes différents et de constructions ingénieuses.

Elle devait, en définitive, tout en respectant le principe de laïcité, trouver des solutions satisfaisant à un souci d'ordre moral.

Section II

MOYENS IMAGINES PAR LA JURISPRUDENCE

La Jurisprudence fut longtemps hésitante sur le choix des moyens à employer pour arriver à un résultat satisfaisant. Tour à tour, elle eut recours à trois procédés : transformation de la libéralité en acte à titre onéreux, distinction de la condition et de la charge et enfin, appel à la notion de cause.

§ I

Transformation de la libéralité en contrat à titre onéreux

Il existe dans notre Code une différence profonde entre deux situations analogues suivant qu'on se

trouve en matière d'actes à titre gratuit ou d'actes à titre onéreux.

Alors que l'article 900 déclare les conditions impossibles ou illicites « non écrites », l'article 1.172 édicte au contraire la règle suivante en matière contractuelle : « Toute condition d'une chose impossible ou contraire aux bonnes mœurs, ou prohibée par la loi, est nulle et rend nulle la convention qui en dépend. « On résume traditionnellement cette différence en deux formules latines : dans les actes à titre onéreux les conditions illicites « *vitiantur et vitiant* » ont vicié et vicient encore, tandis qu'en maière de libéralité « *vitiantur et non vitiant* » elles ont vicié, mais ne vicient plus.

Différence profonde de textes qui se marque aussi par des conséquences opposées : le contractant pourra demander la résolution du contrat devenu nul par l'effet de la condition, le disposant ou ses ayants droit n'en auront pas la faculté.

Ces considérations, soulignées par certains auteurs, notamment par Bartin, attirèrent l'attention de la Jurisprudence : si on pouvait transformer la libéralité grevée de charges en un contrat, on aurait par le fait même trouvé une base légale aux actions prévues par l'article 19 de la loi de 1886.

C'est ce raisonnement qui a inspiré la Cour d'Appel de Nîmes dans un arrêt du 22 Janvier 1890 [1].

Dans l'espèce qui lui était soumise, une donation avait été faite avant la loi de 1886 à une commune, d'une maison à la condition d'y établir des classes tenues par les frères des Ecoles Chrétiennes.

---

(1) D. P. 1891-II-113, avec une note de M. Planiol.

La Cour écarte tout d'abord l'application de l'article 900 : « Attendu, dit-elle, que les conditions stipulées n'avaient rien de contraire aux lois en vigueur. » Elle estime donc que l'article 900 n'a pas eu d'effet rétroactif.

Ayant écarté ce texte, la Cour de Nîmes fait alors le raisonnement suivant que l'on peut résumer en deux propositions :

En premier lieu, l'acte par lequel un particulier cède un immeuble à une commune à la condition de l'employer à un usage déterminé par lui et devant entraîner des dépenses annuelles n'est pas une libéralité : « Attendu que si on fait abstraction de la forme du dit acte, on ne peut le considérer comme constituant une libéralité même conditionnelle au profit de la commune. »

Le principe de la nature onéreuse de l'acte admis, la Cour en tire la déduction : si la condition imposée à la commune est illicite, l'acte doit être entièrement annulé en vertu de l'article 1.172 : « Attendu que l'article 900, placé sous la rubrique des dispositions à titre gratuit, ne pourrait dans aucun cas s'appliquer à de semblables conventions, lesquelles doivent être régies à ce point de vue par l'article 1.172, qui annule la condition impossible ou prohibée par la loi. »

Le système de la Cour de Nîmes n'était donc qu'une habile transposition de textes pour aboutir à un résultat satisfaisant du point de vue juridique. Cette construction était sans doute ingénieuse, mais elle soulevait cependant de sérieuses critiques.

Certaines ont été mises en lumière par M. Planiol dans la note qui accompagne cet arrêt. Il remarque que dans ses termes, l'arrêt contient une sorte de

contradiction. La Cour, après avoir considéré que l'inexécution des charges n'entraîne la révocation d'une libéralité qu'autant qu'elle est imputable au donataire ou au légataire, c'est-à-dire après avoir envisagé l'acte comme étant à titre gratuit, abandonne ce premier point de vue pour passer à un second très différent. Il souligne, de plus, à ce propos, que la Cour semblait avoir fait dans les premiers attendus de sa décision une regrettable confusion entre la nullité et la révocation. Ce second point explique à son sens le premier : la Cour n'avait pas à rechercher la possibilité d'une action en nullité mais en révocation. Elle le pouvait en faisant appel à la notion d'acte à titre onéreux.

M. Planiol étudie ensuite en elle-même la conception de la Cour de Nîmes. D'après lui, l'arrêt se réfutait lui-même : l'article 1.172 n'est pas applicable aux contrats antérieurement passés, ce qui aurait pour conséquence d'arriver à un résultat à peu près identique à celui de l'article 900.

Cependant M. Planiol estime que la décision de la Cour de Nîmes marque un intérêt, celui de souligner la difficulté de la distinction entre les actes à titre gratuit et les actes à titre onéreux. Analysant ensuite les libéralités avec charges, il conclut notamment que celles-ci ne se présentent que sous trois formes. C'est la troisième qui s'applique ici « le bénéfice de la charge passe à un tiers ».

« Dans ce cas, écrit M. Planiol, l'acte n'est pas une donation, il n'en a que le nom, il y a rétribution d'un service ou transmission par personne interposée ».

En plus de ces critiques, il en est une qui prime, à notre sens toutes les autres c'est que transformer

la libéralité avec charge en contrat à titre onéreux c'est méconnaître les intentions du disposant et le but qu'il se propose.

Le contrat à titre onéreux suppose un bénéfice de la part des deux parties. Le bénéfice du légataire est évident mais celui du disposant?

D'autre part, cette conception n'apporte rien de nouveau en définitive à la question de la révocation.

En matière contractuelle, la force majeure, le « fait du prince » libère le débiteur de l'exécution de ses obligations au même titre que le légataire ou donataire l'eut été des charges à lui imposées.

En définitive, la transformation de la libéralité en acte à titre onéreux ne donne pas le résultat recherché.

M. Planiol d'ailleurs concluait dans sa note que cette théorie de l'acte à titre onéreux ne pouvait donner satisfaction et qu'il fallait chercher autre chose. « Les Tribunaux, écrivait-il en terminant, pourraient admettre que la donation se trouve affectée d'une condition résolutoire tacite qui, le cas échéant, la ferait tomber ».

C'est dans ce sens qu'allait s'orienter la Jurisprudence.

§ II

Distinction de la Condition et de la Charge

La Jurisprudence partit de l'existence de la dualité de clauses — conditions ou charges — pour les distinguer au point de vue de leurs effets, notamment au point de vue des actions à accorder aux héritiers.

I. — Elle n'abandonna point cependant complètement la notion de contrat. Avec l'article 1.172, elle avait abouti à une nullité : elle chercha donc à appliquer un autre texte. Ce fut l'article 1184 : « La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synalagmatiques, pour le cas où l'une des parties ne satisfera pas à son engagement

Partant de cette notion de condition résolutoire insérée dans l'article 1.184, elle en fit l'application à la matière des libéralités.

C'est de ces idées que s'inspira la Cour de Chambéry dans un arrêt du 8 Juillet 1891 [1]. La Cour considère qu'il y a toujours possibilité d'insérer dans les libéralités des conditions résolutoires, que parfois cette condition résolutoire peut être expresse mais qu'elle pouvait aussi être tacite comme dans l'espèce envisagée. « Le legs dont profite la commune est soumis à une condition formelle imposée par le testateur est à l'accomplissement de laquelle la dite commune ne saurait se soustraire sous le prétexte que l'expression de condition ne figure pas dans la disposition et que le testateur n'a pas déclaré qu'il le révoquerait faute d'exécution; qu'étant donné qu'il n'y a rien de sacramentel dans notre droit, il importe peu que le mot de condition ne soit pas écrit dans le testament si la chose s'y trouve sans doute possible; qu'en outre, l'indication de la sanction était inutile puisqu'elle résulte des prescriptions mêmes de la loi ».

Les termes de cet arrêt sont particulièrement nets : ils dégagent la notion de condition envisagée du point de vue extinctif de droits, condition résolutoire et sa possibilité d'insertion dans les libéralités.

---

(1) D. P. 1892-II-137 avec la note de M. Planiol.

La conséquence de l'adoption de cette notion est celle prévue par la loi : résolution de l'acte demandé à justice avec attribution de dommages-intérêts.

M. Planiol critiquait dans sa note les expressions de condition résolutoire « tacite » et « expresse » qui créaient une confusion au point de vue de l'application des articles 1.183 et 1.184 et aurait voulu qu'en toute hypothèse on appliquât les prescriptions de l'article 1.183, c'est-à-dire la résolution de plein droit : « La condition résolutoire casuelle, écrivait-il, agit en toute hypothèse avec l'indifférence d'une force brutale. » Il estimait que l'application de l'article 1.183 ainsi comprise, donnerait un résultat bien supérieur à celui de l'article 953 qui suppose toujours l'intervention des Tribunaux.

Dans le même sens, on peut citer un arrêt de la Cour de Besançon du 15 Juin 1892 [1]. Comme celui de la Cour de Chambéry, il estime que l'obligation d'organiser l'enseignement congréganiste sans autre alternative pour l'emploi des fonds donnés équivaut à l'insertion d'une condition résolutoire pour le cas où cet enseignement ne serait point fourni pour une cause quelconque et en conséquence applique l'article 1.184.

Ce système jurisprudentiel, au point de vue des conditions était ingénieux : il évitait la nullité pure et simple de l'article 1172 mais n'en était pas moins assez critiquable. Il faisait encore appel à la notion de contrat à titre onéreux, notion qui était inapplicable en l'espèce.

---

(1) D. P. 92-II-383.

II. — Quant à la notion de charge elle fut assez mal dégagée par la Jurisprudence. Cela tenait à la difficulté de l'admission d'un critérium pour les distinguer de la condition, question sur laquelle les auteurs sont très divisés [1].

Sous un arrêt de la Chambre Civile du 18 Juin 1890 [2], à propos d'une donation entre époux, avec condition de ne pas se remarier, on trouve une note de M. Boucart qui semble bien refléter la conception de la Jurisprudence de cette époque au point de vue de la distinction entre condition et charge. « Les charges d'une donation, écrivait-il, diffèrent beaucoup des conditions résolutoires expresses plus exactement conventionnelles. Ce n'est pas seulement la circonstance qu'il est presque naïf de constater, que le donateur n'a pas ajouté en prescrivant les charges, la clause expresse de résolution pour le cas d'inexécution. C'est surtout ce fait, que les conditions en général et spécialement les conditions résolutoires expresses, à moins de dérogations particulières ont un caractère absolu ».

La principale conséquence de cette distinction est qu'en cas de condition résolutoire, la révocation avait lieu de plein droit, tandis qu'en cas de charge il fallait une décision des tribunaux provoquée par une action de la part du donateur.

La Cour de Riom fit une application de ces idées dans un arrêt du 12 Janvier 1891 [3]. Elle fait appel ici aux dispositions de l'article 953.

---

(1) Voir Supra Introduction, n. 3 et suiv.
(2) S. 1893-I-495.
(3) D. P. 1892-II-25.

Il s'agissait dans l'espèce du maintien à perpétuité de l'enseignement dans une école congréganiste par des instituteurs congréganistes imposé dans une libéralité faite à une commune.

L'exécution de cette clause — considérée comme une charge — étant devenue impossible, la Cour prononçait la révocation pour inexécution des charges.

Cette décision était sujette à une sérieuse critique : l'article 953 exige l' « inexécution des conditions ». Or qui dit inexécution suppose de la part du donataire une volonté de ne pas exécuter. Elle implique nécessairement une idée de faute de sa part. Dans l'espèce au contraire, il y avait un fait indépendant de sa volonté, fait du législateur « fait du prince ».

Le système d'ailleurs de la distinction entre la condition et la charge n'était pas en lui-même très satisfaisant. Outre qu'il était basé sur un critère très incertain, il était quant à ses effets, très incohérent : pourquoi en matière de condition appliquer un principe emprunté à la théorie des obligations et en matière de charge un texte applicable aux donations entre vifs? Surtout, on tombait ouvertement sous le coup de l'article 900 qui prévoit les conditions.

De l'ensemble des décisions que nous venons d'envisager il émanait un point commun : c'était la notion de cause qu'implicitement ou explicitement la Jurisprudence avait admis dans nombres d'arrêts.

Ce qu'il fallait rechercher avant tout, c'était l'intontion du donateur ou du testateur en grevant la libéralité : c'est ce à quoi la Jurisprudence s'employa.

§ III

Application de la notion de cause

Depuis très longtemps, la Jurisprudence avait, en matière de libéralités pures et simples, appliqué les prescriptions de l'article 1.131 du Code Civil : « L'obligation sans cause ou sur une fausse cause ou sur une cause illicite ne peut avoir aucun effet.

Seulement jusqu'en 1863, on s'était contenté de faire application de cette théorie de la cause aux libéralités non grevées de charges ou de conditions.

Le 3 Juin 1863 [1], la Chambre des Requêtes appliquait ces mêmes principes à propos d'une donation avec charge ou condition, en considérant que « la nullité de la condition entraîne la nullité de la donation, lorsqu'il est reconnu que la condition illicite a été la cause impulsive et déterminante de la libéralité ».

Le 7 Juillet 1868 [2], la Chambre Civile admettait du moins implicitement, l'application du même principe au legs avec charge.

La théorie était née, du moins en son principe, et la Jurisprudence en fit des applications nombreuses.

En matière de charges d'enseignement insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques, l'application de la notion de cause subit du fait de la Jurisprudence une curieuse évolution.

---

(1) D. P. 1863-I-429.
(2) D. P. 1868-I-446.

Au lendemain de la loi de 1886, les Tribunaux y songèrent mais estimèrent qu'elle était insuffisante et cherchèrent une autre solution du problème (*supra*).

Ce n'est que peu à peu, que par une sorte de retour sur elle-même, la Jurisprudence fit appel à cette théorie en ce qui concerne les libéralités grévées de charges atteintes par la loi de 1886.

Les Tribunaux et les Cours se livrèrent alors à une recherche approfondie des volontés du testateur pour dégager les « motifs impulsifs et déterminants qui l'avait fait agir ».

La question se posait de la façon suivante : ou bien le disposant avait voulu faire de la clause d'ordre confessionnel le but et la raison d'être de la libéralité; ou bien au contraire, il l'avait considérée comme une accessoire.

I. — La condition est la cause impulsive et déterminante de la libéralité.

L'un des premiers arrêts qui ait véritablement donné, en matière de charges d'enseignement, une précision à ce sujet émane de la Chambre des Requêtes et il est en date du 29 Novembre 1892 [1]. Cette décision fut rendue sur pourvoi de la commune légataire contre un arrêt de la Cour de Chambéry que nous avons cité précédemment [2].

Cet arrêt vient décider qu'il n'est pas nécessaire de rechercher la raison de l'inexécution et qu'il suffit

(1) D. P. 1893-I-67.
(2) Voir Supra p. 40.

de constater que le legs fait « à la commune de Fontcouverte à la condition que l'enseignement y serait donné dans les écoles publiques par des instituteurs ou institutrices congréganistes et que cette condition a été la cause impulsive et déterminante de la libéralité ».

La Cour de Cassation considère que le legs doit être révoqué en vertu de l'article 953 pour inexécution des conditions cause de la libéralité. Le principe même de l'application de la cause était admis.

Le 15 Avril 1893 [1], la Chambre des Requêtes, par une décision non moins significative, rejetait le pourvoi de la commune donataire : « Attendu, dit l'arrêt, que par jugement du 14 Décembre 1887, le Tribunal Civil de Gex a prononcé la révocation pour le motif que l'obligation pour la commune donataire de faire diriger l'école par des congréganistes était dans l'esprit des donateurs, déterminante et impulsive de la donation et que la décision de la Cour de Lyon frappée d'appel était implicitement et suffisamment justifiée par les motifs du jugement qu'il adopte, motifs qui n'admettent qu'une seule cause impulsive et déterminante, la direction de l'école par des congréganistes ».

Il fallait donc que la condition ou charge imposée à la commune ait bien été reconnue comme étant la cause de la libéralité.

On peut citer également un arrêt de la Chambre Civile du 19 Octobre 1896 [2] rendu dans des termes tout à fait analogues : « Attendu, dit la Cour Suprême, que si la loi ne permet plus à la commune d'entretenir

(1) D. P. 1893-I-487.
(2) D. P. 1897-I-604.

une école congréganiste et si dès lors la commune ne peut plus exécuter la condition apposée au legs, les héritiers du testateur n'en ont pas moins le droit de demander la révocation du legs pour inexécution des conditions qui en ont été la cause impulsive et déterminante. Pour ces motifs, casse. »

C'était donc toujours l'application de l'article 953 en le complétant par la théorie de la cause.

Les mêmes principes reproduits dans une forme identique se retrouvent dans une décision de rejet de la Chambre des Requêtes du 9 Mai 1905 [1].

Celle-ci rendait le 12 Mai 1909 [2] un arrêt particulièrement intéressant en raison des points qu'il précise : « Attendu, disait-il, notamment que l'arrêt attaqué, régulièrement motivé en reconnaissant dans la clause litigieuse la cause impulsive et déterminante de la libéralité en a fait une appréciation souveraine et qui d'ailleurs ne dénature pas le texte de la donation : qu'après avoir ainsi fixé le caractère de la disposition, il a dû, par une juste application des principes de la matière, en déduire la nullité, non pas seulement de la condition mais de la donation elle-même. »

Deux points sont intéressants à souligner dans cette décision : en premier lieu que les juges du fond peuvent faire une appréciation souveraine des termes du testament qui échappe au contrôle de la Cour de Cassation; ensuite elle précise la portée des décisions de ce genre : anéantissement des libéralités en leur intégralité.

---

(1) D. P. 1905-I-428 ; S. 1907-I-335.

(2) D. P. 1910-I-291. (Voir aussi sur cet arrêt un article de M. Hugueney dans la Revue Trimestrielle 1921, p. 776).

Il convient de citer également un arrêt de la Chambre Civile du 23 Juillet 1913 [1].

Il s'agissait, dans l'espèce, d'un legs fait aux pauvres à charge de laisser la direction de l'asile à des Sœurs de Saint-Vincent-de-Paul.

En vertu de la loi de 1886 le personnel avait été laïcisé. La révocation du legs avait été prononcée au profit des héritiers par la Cour de Narbonne. La ville de Narbonne, légataire, s'était pourvue en Cassation, en soutenant que l'arrêt attaqué n'avait pas constaté que la condition fut impulsive et déterminante.

La Chambre Civile rejeta le pourvoi pour les motifs suivants : « Attendu que la volonté de la demoiselle d'A... à cet égard était formulée avec une netteté telle que le droit d'interprétation ne pouvait s'exercer en l'espèce et que c'était à tort que les premiers juges s'étaient livrés à la recherche des mobiles qui avaient inspiré la testatrice ».

Enfin citons un arrêt fort important de la Chambre des Requêtes d'une date plus récente, rendu le 31 Octobre 1922 [2].

Les faits de cette espèce étaient les suivants : une testatrice avait légué à la ville de Montreuil-sous-Bois une propriété pour y créer une école de jardinage et une école professionnelle ménagère pour les enfants de la ville à condition que l'entrée de ces établissements soit réservée aux enfants catholiques et ayant fait leur première communion, la direction de l'école ménagère étant confiée en outre, à une religieuse. Le

---

(1) D. P. 1915-I-49 avec une note de M. Mérihgnac; S. 1920-I-21.

(2) D. P. 1922-I-239.

testament ajoutait qu'en cas d'inexécution, le legs devait être considéré comme nul et le montant revenir à ses héritiers.

Un premier jugement avait reconnu la validité du legs et repoussé la demande des héritiers. Sur appel de ceux-ci, la Cour de Paris, dans un arrêt du 22 Avril 1921 [1] avait prononcé la nullité du legs. Elle déclarait, en effet, les conditions illicites, non seulement par l'application de la loi du 30 Octobre 1886 mais aussi par l'effet de celle du 9 Décembre 1905 proclamant la neutralité absolue des personnes morales publiques, en matière religieuse et celle du 7 Juillet 1904 relative à la suppression de l'enseignement congréganiste « de tout ordre et de toute nature ».

D'autre part, la Cour estimait que ces différentes conditions constituaient bien la cause de la libéralité « les expressions différentes dont se sert la dame M... suivant qu'elle manifeste un vœu, un désir ou qu'elle exprime une volonté ferme » ne laissant aucun doute — le choix de la directrice religieuse étant « la preuve de la volonté impérieuse de la testatrice déterminée par l'ardeur de ses croyances et de sa foi religieuse », avait, en prononçant la nullité du legs, attribué le montant de celui-ci aux légataires universels.

La commune de Montreuil-sous-Bois se pourvut alors en Cassation. La Chambre des Requêtes rejeta en ces termes le pourvoi : « Attendu que les deux conditions imposées par la dame M... à la ville de Montreuil-sous-Bois sont aussi, l'une et l'autre illicites et que les juges du fond ayant souverainement

(1) D. P. 1921-II-49, avec une note signée H. L.

constaté qu'elles étaient la cause impulsive et déterminante du legs fait à la ville leur nullité doit entraîner nécessairement la nullité du legs. »

Les termes de cette décision sont très nets et ne laissent place à aucune ambiguïté sur le sens et la portée de la cause. Mais cet arrêt présente à notre sens un autre intérêt, il marque l'influence d'autres textes que ceux de la loi de 1886 sur la Jurisprudence en matière de charges d'enseignement. La Cour de Paris et après elle, la Chambre des Requêtes, se sont attachées à l'application des principes de neutralité et de laïcité pris dans leur sens le plus large. On voit ainsi toute la portée de ces deux lois du 7 Juillet 1904 sur l'enseignement congréganiste et du 9 Décembre 1905 sur la Séparation. C'est là une preuve de l'interpénétration de ces différents textes dans les matières de notre étude.

De l'ensemble de cette Jurisprudence il ressort donc qu'en présence d'une condition ou d'une charge ayant le caractère de cause impulsive et déterminante on écarte l'application de l'article 900 pour s'inspirer, au contraire, des dispositions des articles 953, 1.046 et 1.131 et prononcer la nullité totale de la libéralité.

Mais la Jurisprudence n'écartait pas complètement l'application de l'article 900, car à côté de ces conditions « impulsives et déterminantes » il en existait d'autres.

II. — La condition n'est pas la cause impulsive et déterminante

Le disposant peut, en insérant une charge dans la libéralité qu'il fait à la commune, au département ou

à l'Etat, avoir simplement voulu leur donner une indication sans leur faire une obligation, sans surtout que cette condition ait été dans son intention, la raison d'être de son acte.

Dans des cas semblables que décidait la Jurisprudence?

La question fut tranchée une première fois par la Chambre des Requêtes le 18 Février 1891 [1].

Il s'agissait dans l'espèce d'un legs fait à une commune pour établir une religieuse, qui pendant l'hiver tiendrait une école de filles et pendant l'été convertirait cette école en salle d'asile pour les petits enfants.

La Cour de Besançon, par un arrêt du 22 Janvier 1890 [2], avait considéré que le caractère religieux n'avait pas été la cause impulsive et déterminante de la libéralité et en conséquence, l'avait déclaré non écrite en vertu de l'article 900. La commune en conservait donc le montant sans avoir à se préoccuper de cette clause.

Les héritiers du testateur formèrent un pourvoi en Cassation. La Chambre des Requêtes rejeta le pourvoi pour les motifs suivants : « Attendu que l'arrêt attaqué constate en fait que la cause directe et substantielle de ces dispositions n'a résidé ni dans le caractère religieux de l'institutrice, ni dans la confusion de l'école avec la salle d'asile, condition qui serait contraire à la loi de 1886 et qui par suite, doivent être réputées non écrites en tant qu'elles n'ont pas été le motif impulsif et déterminant de la libéralité. »

La Chambre des Requêtes précise certains points par cette décision. En premier lieu, elle reconnaît ainsi

(1) D. P. 1893-I-316.
(2) S. 1893-II-11.

que les arrêts étudiés précédemment, que les juges du fait ont un souverain pouvoir d'appréciation de la nature et de la portée de la clause incriminée. D'autre part, et adoptant entièrement les motifs des premiers juges sur ce point, elle considère que les conditions du legs n'ayant pas été la « cause » de la libéralité doivent être réputées non écrites. L'article 900 retrouvait donc ici son champ d'application.

Dans un arrêt du 20 Février 1895 [1] la Chambre Civile rendait une décision tout à fait analogue.

Les faits évoqués d'abord devant la Cour de Nîmes [2] s'étaient ainsi présentés : un testateur avait légué certains de ses biens à deux communes pour entretenir des écoles dont les instituteurs devraient être nommés d'un commun accord par le maire et le curé. Cette disposition était en contradiction absolue avec l'article 27 de la loi de 1886 qui exigeait que les nominations devaient se faire par l'inspecteur d'Académie.

La Cour de Nîmes avait considéré cette clause comme illicite, d'autre part qu'elle n'avait été le but principal du testateur qui avait cherché simplement à procurer aux enfants des communes envisagées le bénéfice de la gratuité de l'enseignement et par suite l'avait réputée non écrite.

Sur pourvoi des héritiers, la Cour de Cassation fut saisie de l'affaire et rejeta la demande. Elle estima à son tour, que la question de la nomination du personnel enseignant n'avait été « qu'une condition accessaire et secondaire de la libéralité » et d'autre part

(1) D. P. 1895-I-473 avec une note de Planiol.
(2) S. 92-II-70.

l'arrêt avait « pu statuer ainsi sans dénaturer le sens et la portée intentionnel de l'acte ».

La Chambre Civile considérait ainsi que l'article 900 devait bien trouver son application dans l'espèce.

On doit citer enfin, dans le même sens, une affaire célèbre, l'affaire « Chalais-Périgord » sur laquelle statua la Chambre Civile le 19 Octobre 1910 [1].

Les faits de ce procès étaient les suivants : le comte de Chalais-Périgord avait légué à l'hospice de la commune de Chalais certains de ses immeubles pour l'entretien des vieillards à la condition que certains bâtiments conservassent leur destination primitive d'école et que cette dernière continuât à être dirigée par des congréganistes.

La Cour de Bordeaux avait, par arrêt du 7 Mai 1906, jugé que la clause relative à l'enseignement n'avait pas été la cause impulsive et déterminante de la libéralité que celle-ci avait consisté dans le seul désir de venir en aide aux vieillards pauvres. Cependant elle avait prononcé la nullité totale de la libéralité, par application de l'article 953 « par le motif que le testateur avait attaché à cette clause une importance telle qu'il avait entendu que son inaccomplissement entraînât la caducité du legs ».

La commune de Chalais s'était alors pourvue en Cassation sur le moyen de la violation de l'article 900.

La Chambre Civile fit droit à la demande de la commune et cassa l'arrêt de la Cour de Bordeaux : « Attendu que la condition — le maintien de l'école

(1) D. P. 1911-I-463.

congréganiste — contraire aux lois sur l'enseignement n'ayant pas été, d'après les constatations mêmes des juges du fond, la cause impulsive et déterminante du legs devait être considérée comme non écrite quels que fussent d'ailleurs les effets que le disposant avait voulu attacher à son inexécution ».

Cette décision, outre qu'elle souligne les mêmes points que les précédentes, mérite de retenir l'attention du fait même qu'elle rejette d'une façon explicite la notion de contrat à titre onéreux critiqué précédemment et l'application de l'article 953 telle qu'elle avait été comprise dans la conception basée sur la distinction de la condition et de la charge.

L'article 900 conservait donc une large portée d'après une Jurisprudence constante. Le principe qui se dégage, en effet, de l'étude de ces arrêts peut s'exprimer ainsi : les conditions ou charges n'ayant qu'un caractère accessoire devront être déclarées non écrites en laissant subsister la libéralité dans laquelle elles sont insérées.

Quelle est la valeur de ce système fondé sur la notion de cause?

Il présentait sans doute l'avantage de respecter, dans une certaine mesure, les volontés du disposant mais n'en était pas moins sujet à bien des critiques.

Il offrait tout d'abord bien des difficultés d'application. Le discernement entre les conditions « essentielles » et les conditions « accessoires » n'était pas toujours aisé. Les juges du fait devaient se livrer à un véritable travail d'interprétation en raison des termes du testament. L'exemple le plus frappant nous

est fourni par l'affaire Chalais-Périgord, dans laquelle la Cour de Bordeaux avait considéré que la charge sans être « impulsive et déterminante » avait pourtant joué dans l'esprit du testateur un rôle important. Dans des cas de cette nature, il était bien à craindre des décisions arbitraires.

D'autre part, les solutions données dans les deux cas étaient d'une portée trop différente : dans l'un c'est l'anéantissement total de la libéralité, dans l'autre son maintien sans que le bénéficiaire eut à exécuter aucune charge. On retrouvait ainsi tous les inconvénients de l'article 900.

Ne peut-on pas aussi reprocher à ce système de méconnaître les intentions du disposant. La recherche de ses intentions est délicate c'est certain, mais est-on bien sûr d'y satisfaire en annulant complètement la libéralité pour en faire bénéficier des personnes que le disposant a volontairement voulu écarter ou en maintenant comme légataire ou donataire quelqu'un qui n'agira pas comme il eut pu le désirer?

Enfin, critique d'ordre plus général, on avait cherché par tous moyens à respecter l'intérêt individuel des gratifiants mais on avait complètement perdu de vue le but de l'acte : l'intérêt social était complètement sacrifié.

Ce qu'il faut retenir surtout c'est que la laïcité s'impose avant tout et que la libéralité est sacrifiée.

CHAPITRE II

Solution du Conflit dans l'Application des lois des 9 Décembre 1905 et 13 Avril 1908

Depuis le début de la Révolution, le régime des cultes avait subi de nombreuses modifications.

Ce fut tout d'abord la Constitution Civile du Clergé en 1790. A cette époque, un décret du 20 Avril 1790 vint décider qu'au budget de chaque année serait inscrite une somme suffisante pour subvenir aux frais du culte et à l'entretien des ministres.

Cette conception avait soulevé, à l'époque, de nombreuses difficultés en raison de l'esprit même du législateur et de la contradiction avec les directives de l'Eglise catholique.

Cinq ans plus tard, le 21 Février 1795, un décret prononçait la liberté et l'exercice de chaque culte, mais séparait les Eglises et l'Etat. Désormais la République ne fournissait aucun local pour le culte, pas plus qu'elle ne salariait les ministres.

Sous ce régime, l'exécution de toute condition ou de toute charge proprement confessionnelle était prohibée à toute personne morale publique.

Cette situation dura jusqu'au Concordat, signé le 15 Juillet 1801 entre Bonaparte et le Pape Pie VII, et converti en loi le 8 Avril 1802. Il reconnaissait la religion catholique comme la « religion de la grande majorité des Français », assurait son libre exercice et la publicité de son culte sous la seule réserve des règlements de police. Il donnait, en outre, au chef de l'Etat le droit de nommer les évêques réservant l'institution canonique au Pape. L'article 14 disposait enfin : « Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les paroisses seront comprises dans les circonscriptions nouvelles. »

Les ministres du culte étaient dons assimilés dans une certaine mesure à de simples fonctionnaires.

D'autre part, les biens affectés aux besoins du culte et de ses ministres formaient le patrimoine des établissements ecclésiastiques — fabriques, séminaires, menses curiales et épiscopales.

Ces établissements constituaient des établissements publics. A ce titre, ils jouissaient de la personnalité morale, ils pouvaient acquérir à titre gratuit. Sous ce régime concordataire, l'Etat, le département, la commune, les établissements publics autres que ceux du culte pouvaient accepter les libéralités grevées de clauses intéressant le culte ou supposant l'intervention de ministres du culte.

De leur côté, les établissements publics du culte pouvaient au même titre, exécuter toute condition ou charge insérée dans les dispositions faites aux autres personnes morales publics ou à eux-mêmes.

Cette situation se maintint durant tout le XIX^e^ siècle, sauf à notre quelques modifications de détail et

les restrictions apportées par la Jurisprudence administrative en ce qui concerne le principe de spécialité.

C'est ce régime concordataire que la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat abolit.

Cette loi venait affirmer la neutralité absolue de l'Etat dans toute matière religieuse. C'était le principe de laïcité poussé à son extrême, point final de l'évolution qui avait débuté en 1881. Elle souleva, au lendemain de sa promulgation, des difficultés d'application notamment à propos des libéralités d'où le vote d'une seconde loi interprétative qui compléta l'œuvre de la première : la loi du 13 Avril 1908.

Section I

CHAMP D'APPLICATION DES LOIS DES 9 DECEMBRE 1905 ET 13 AVRIL 1908

La loi du 30 Octobre 1886 avait eu une influence considérable sur les libéralités grevées de charges ou de conditions visant à créer ou à maintenir l'enseignement religieux. Ces clauses étaient d'ordre confessionnel : elles avaient pour unique but de permettre un enseignement d'une certaine nature donné par des maîtres appartenant à une certaine catégorie.

Les lois de 1905 et 1908 ont au contraire une portée beaucoup plus grande et atteignent tout un ensemble de conditions ou de charges que l'on a coutume d'appeler clauses confessionnelles proprement dites.

On classe sous cette dénomination générique, toute une série de clauses insérées dans les libéralités et qui exigent de la part du légataire une sorte d'adhésion

ou plus exactement de participation au développement d'une religion par l'accomplissement de certains actes.

C'est à tout cet ensemble de dispositions que les lois de 1905 et de 1908 ont porté atteinte dans la mesure où elles étaient adressées à des personnes morales publiques.

Parmi les actes dont le disposant peut avoir désiré l'accomplissement par son légataire, le législateur a pris soin de distinguer deux catégories: Actes cultuels; actes non cultuels, mais d'ordre confessionnel.

§ I

Les actes cultuels

Les actes cultuels supposent de la part de ceux qui les exécutent une participation directe à l'exercice du culte proprement dit, ce qui comprend l'entretien des ministres qui en sont chargés d'une part, de l'autre, toute subvention accordée au point de vue de la célébration de ce culte.

La loi du 9 Décembre 1905 est venue dans son article 2 prohiber cette participation aux personnes morales publiques. « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er Janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ».

Ce texte posait donc d'une façon très nette le principe de neutralité religieuse avec tous ses effets.

A partir de la loi de 1905, par conséquent les personnes morales publiques ne pouvaient plus exécuter

des conditions ou charges ayant pour but de faciliter l'exercice du culte, sauf quelques dérogations [1].

D'autre part, la loi de 1905, faisant immédiatement application du principe qu'elle affirmait, supprimait les établissements publics du culte. Les différentes personnes morales religieuses telles que fabriques, séminaires avaient sous le Concordat le caractère d'établissement public et à ce titre elles recevaient des subventions de la part de l'Etat. C'est ce caractère que leur enlève l'article 2 *in fine* : « Les établissements publics du culte sont supprimés sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3. »

En effet, le législateur prévoyait la création de certains organes pour remplacer les établissements supprimés. Ces organes c'étaient les « associations cultuelles ».

La réglementation de celles-ci faisait l'objet du titre IV de la loi. Quant à leur nature même, et à leur rôle, ils étaient précisés par l'article 4 du titre I : « Dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques, conseils presbytéraux, consistoires et autres établissements du culte seront avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exer-

---

(1) Pourront, toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. (Art. 2. Alin. 2).

cice, se sont légalement formées suivant les prescriptions de l'article 19, pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements. »

Ainsi aux termes mêmes de cet article, les libéralités adressées aux anciens établissements publics du culte devaient être transférées à ces associations.

Il est inutile d'entrer ici dans le détail d'organisation de celles-ci. Il suffit de dire simplement qu'elles devaient se former, conformément aux prescriptions de la loi de 1901, ainsi qu'aux règles prévues au titre IV et qu'elles ne devaient avoir pour objet exclusif que « l'exercice du culte » (article 18) [1].

L'article 9 prévoyait qu'à défaut de ces associations, les biens seraient attribués à des établissements d'assistance ou de bienfaisance et d'autre part il fixait un délai de six mois aux auteurs des libéralités et à leurs héritiers en ligne directe pour l'exercice de toute action en reprise ou en révocation.

La loi de 1908, s'est exprimée d'une façon encore plus claire dans son article 3 modifiant l'article 9 de la loi du 9 Décembre 1905 : « l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ne peuvent remplir ni les charges pieuses ou cultuelles afférentes aux libéralités à eux faites », dit notamment le paragraphe 14.

D'après les lois de 1905 et de 1908 les charges cultuelles étaient considérées comme illicites.

La Jurisprudence allait donner d'ailleurs une grande extension à la notion de condition et charge cultuelle.

---

(1) Voir sur ces points le rapport de M. Briand.

Enfin, signalons que la loi de 1908 avait complètement modifié le régime et le mode des actions, en raison de l'impossibilité de constitution des associations cultuelles et aussi du très grand nombre de procès en cours.

§ II

Les actes non cultuels

A côté de ces actes cultuels proprement dits imposés par le disposant, il en existe d'autres qui, sans avoir pour but le culte en lui-même, pouvait avoir été inspirés par des préoccupations purement confessionnelles.

Le disposant adressera à sa commune, à un établissement public quelconque, une libéralité à charge de la faire exécuter par l'intermédiaire de certaines personnes choisies à raison du caractère ou des fonctions dont elles sont investies : les ministres du culte.

Le cas se présente notamment dans les dons et legs à des bureaux de bienfaisance à charge de distribution par le curé de la paroisse.

Avant les lois de laïcité, la question du monopole du bureau de bienfaisance en ce qui concernait la distribution des secours était très discutée et la Jurisprudence très divisée sur la question. Finalement un arrêt de la Chambre Civile du 21 Avril 1898 [1] avait considéré la charge comme licite en tant qu'elle n'excluait pas un droit de surveillance du bureau.

Les lois de 1905 et de 1908 modifièrent la situation. La loi du 13 Avril 1908 notamment était venu interdire à l'Etat, aux départements, aux communes et

(1) Voir Supra Introduction, p. 14.

aux établissements publics de remplir « les charges dont l'exécution comportait l'intervention soit d'un établissement public du culte, soit de titulaires ecclésiasiques ».

La question était donc tranchée par ce texte : pour l'avenir, l'intervention des ministres du culte était prohibée.

Mais l'article 3 paragraphe 14 contenait un correctif : « Ils ne pourront remplir les charges comportant l'intervention d'ecclésiastiques pour l'accomplissement d'actes non cultuels que s'il s'agit de libéralités autorisées antérieurement à la promulgation de la présente loi et s'ils conservent un droit de contrôle sur l'emploi des dites libéralités. »

Telle était la situation au lendemain de la loi de 1908 en ce qui concerne les clauses de distribution. Elles sont illicites pour l'avenir mais restent licites et par conséquent peuvent recevoir exécution aux deux conditions prévues par la loi : antériorité de l'autorisation d'abord, conservation du droit de contrôle du bureau de bienfaisance ensuite.

Cette seconde condition venait confirmer les solutions antérieurement admises par la Jurisprudence Civile : la libéralité est acceptée par le bureau de bienfaisance, il a la gestion des biens qui en font l'objet, mais ce n'est pas lui qui en fait la distribution. Le législateur considérait donc cette combinaison comme licite; en principe, elle ne devenait illicite que dans le cas où postérieurement aux lois de laïcité, les ministres du culte étaient choisis à raison de leurs fonctions.

La Jurisprudence appliqua ces principes. C'est ainsi que le Conseil d'Etat les adopta dans plusieurs

arrêts, notamment des 17 Mai 1912 [1], 2 Août 1912 [2] et 28 Novembre 1913 [3]. Dans ces trois décisions, on considère, en effet, que la charge de distribution par le curé d'une rente léguée au bureau de bienfaisance dans une libéralité acceptée antérieurement est conforme à l'esprit de la loi du 13 Avril 1908. En conséquence, dans deux de ces arrêts, le Conseil d'Etat réforma la décision préfectorale qui annulait la délibération de la commission administrative du bureau de bienfaisance.

De même un arrêt de la Cour de Chambéry du 25 Juillet 1910 [4] souligne que l'article 900 est inapplicable aux conditions affectant les libéralités acceptées avant la loi de 1908, que ce texte n'a pas d'effet rétroactif et enfin, qu'il n'est pas nécessaire que le droit de contrôle de l'administration ait été expressément réservé dans la donation, si celui-ci reste possible.

La Cour de Cassation a également statué sur la question dans un arrêt du 15 Décembre 1913 [5]. La question qui se posait à la Chambre des Requêtes saisie du pourvoi était la suivante : une libéralité avait été faite avant les lois de sécularisation à une fabrique d'église avec des charges cultuelles et non cultuelles. Une commission comprenant le curé avait été instituée pour la distribution des revenus. Les biens, après la Séparation avaient été remis entre les mains de l'établissement public qui devait les transmettre à la commission.

---

(1) Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat 1912, p. 578.
(2) Id., 1912, p. 917 et S. 1917-III-22.
(3) Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat 1913, p. 1164.
(4) S. 1911-II-195.
(5) Sirey, Bulletin des Sommaires 1914-I-19.

Cet établissement public de bienfaisance ainsi détenteur des biens en vertu de la loi de 1905 pouvait-il continuer à exécuter les volontés du testateur en raison de la présence du curé?

Le problème se présentait donc sous un angle particulièrement intéressant puisqu'il se référait à des prescriptions très diverses des lois de Séparation.

La Chambre des Requêtes décida ainsi :

« Attendu, dit-elle, qu'avant la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat les libéralités faites dans ces conditions et distribuables par le curé étaient reconnues valables; que cette loi les a confirmés telles puisque le paragraphe 14 de l'article 3 de la loi du 13 Avril 1908 dispose que les établissements publics pourront remplir les charges comportant l'intervention d'ecclésiastiques pour l'accomplissement d'actes non cultuels s'il s'agit de libéralités autorisées antérieurement à la promulgation de la présente loi et si nonobstant l'intervention de ces ecclésiastiques ils conservent un droit de contrôle sur l'emploi des libéralités. »

La Cour de Cassation, dans cet arrêt, outre qu'elle reproduisait les deux conditions nécessaires d'antériorité et de contrôle prévues par la loi de 1908, précisait encore un point, celui des actes dont l'accomplissement était permis aux ministres du culte : les actes non cultuels à l'exclusion de tout autre.

Dans l'espèce envisagé, le curé pouvait continuer à faire partie de la commission comme simple ecclésiastique et à condition qu'il n'accomplisse pas d'actes religieux, c'est-à-dire intéressant directement l'exercice du culte.

Section II

EFFETS DE L'APPLICATION DES LOIS DES 9 DECEMBRE 1905 ET 13 AVRIL 1908

Pour l'avenir, les lois de 1905 et de 1908 frappaient d'un caractère illicite toute libéralité adressée à une personne morale publique avec des clauses d'ordre confessionnel et interdisaient ainsi aux disposants toute une série de dispositions. Ces dispositions tomberaient sous le coup de l'article 900.

C'est ainsi qu'en a décidé notamment un arrêt de la Cour d'Amiens le 19 Juin 1912 [1]. Il s'agissait dans l'espèce, d'un legs fait à une personne morale publique postérieurement à la loi du 13 Avril 1908 avec charge de faire célébrer des services religieux.

La Cour d'Amiens applique à cette espèce les effets de l'article 900 et déclare non écrite la charge insérée.

Cette solution est logique : le testateur en faisant son legs connaissait parfaitement l'interdiction qui le frappait, il savait à quoi il s'exposait en le faisant.

D'autre part l'action en reprise n'est prévue, n'a sa raison d'être que pour les libéralités antérieures aux lois de laïcité.

Quant au sort des libéralités faites antérieurement à ces lois, il convient d'examiner successivement le sort des dons et legs avec charges confessionnelles adressés antérieurement aux établissements publics du culte, puis le sort des libéralités adressées antérieurement aux personnes morales publiques:

(1) D. P. 1913-II-103, avec la note de M. Planiol.

§ I

Des libéralités avec charges adressées aux anciens établissements du culte

Sous le régime concordataire, de nombreuses libéralités étaient faites aux fabriques, aux menses épiscopales, aux séminaires avec charges pour ces personnes morales de faire célébrer des messes, de réciter des prières à la mémoire des disposants. Des sommes importantes se trouvaient ainsi appartenir aux établissements du culte.

C'est à cette situation qu'a mis fin la suppression de ces établissements aux termes de l'article 2 de la loi du 9 Décembre 1905.

Seulement cette suppression posait immédiatement la question de la dévolution des biens, notamment de ceux provenant des libéralités.

Le législateur a voulu permettre l'exécution pour l'avenir des charges et des conditions confessionnelles qui les grevaient.

C'est pourquoi il transforma les établissements du culte — personnes morales publiques — en associations cultuelles, personnes morales privées.

Ce sont donc des associations qui auraient, en même temps qu'elles recevraient les biens des fabriques ou des menses, la mission d'exécuter les conditions d'ordre cultuel.

Créées pour « l'exercice du culte » il était normal qu'elles eussent à remplir ce rôle.

La dévolution des biens était réglée par les articles 7 et 9 de la loi.

Les biens étaient répartis en deux groupes : ceux qui étaient grevés d'une affectation charitable ou de tout autre affectation étrangère au culte d'une part; deux qui avaient une affectation cultuelle d'autre part. Les premiers étaient destinés aux termes de l'article 7 « aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à ces dits biens ».

Pour cette première catégorie c'était donc les établissements laïcs d'assistance ou de bienfaisance auxquels seraient remis les biens. Seulement un obstacle se présentait immédiatement, c'est que ces attributaires nouveaux n'étaient point ceux prévus par le disposant ou ses héritiers.

Aussi le législateur avait-il prévu une action en « reprise » ou en « revendication » qui pourrait être, le cas échéant et dans un délai de six mois, intentée par le disposant ou ses héritiers.

Quant à la seconde catégorie elle était seule, et à l'exclusion de la première attribuée aux associations cultuelles. L'article 9 avait prévu une hypothèse, celle où les associations cultuelles ne se constitueraient pas ou viendraient à être dissoutes. Dans ce cas, les biens seraient attribués également à des établissements publics laïcs.

Ces principes furent appliqués par la Jurisprudence qui étendit même la notion d'établissement public du culte. C'est ainsi que le Conseil d'Etat déclara dans deux arrêts du 21 Décembre 1906 [1] que les Caisses de Retraites pour les prêtres âgés devaient être considérées comme des établissements du culte et

(1) D. P. 1908-III-62 avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement.

en conséquence que leurs biens devaient être dévolus aux associations cultueles ou à défaut à des services publics ou d'utilité publique.

La dévolution possible à ces personnes morales publiques laïques soulevait une objection très importante du fait de l'article 2 de la loi qui contenait l'interdiction par l'Etat et aussi à tout ce qui émane de lui, de subventionner le culte. Donner le montant des libéralités aux établissements publics c'était méconnaître les droits du disposant qui avait chargé ses légataires de l'exécution d'actes cultuels désormais inexécutables. L'article 9, de même que l'article 7, prévoyait donc des actions en reprise ou en revendication ouvertes à raison des dons ou legs aux seuls auteurs des libéralités ou à leurs héritiers en ligne directe et ce, pendant un délai de six mois.

La question souleva très vite une difficulté considérable. En effet, au lendemain même de la promulgation de la loi de 1905, au moment où les associations cultuelles auraient dû se constituer et s'organiser conformément à la loi, un événement capital se produisit.

Ce fut la publication, le 10 Août 1906, par le Pape Pie X de l'encyclique « Gravissimo » [1].

Par cet encyclique, le Pape interdisait d'une façon formelle, la constitution des associations cultuelles. « C'est pourquoi, disait l'Encyclique, relativement aux associations cultuelles telles que la loi les impose, nous décrétons qu'elles ne peuvent absolument pas être formées sans violer les droits sacrés qui tiennent à la vie elle-même de l'Eglise ».

---

(1) Actes de Pie X, III-219. Journal *Le Temps*, 20 septembre 1906.

Cette prohibition absolue du Saint-Siège entraîna, par voie de conséquence directe, la dévolution totale des biens des anciens établissements du culte aux personnes morales laïques d'assistance ou de bienfaisance.

Cette dévolution, à défaut de cultuelle, qui n'avait été dans l'esprit du législateur qu'une disposition d'ordre tout à fait exceptionnel, se trouvait par le fait même recevoir une application entière. Les libéralités grevées de charges cultuelles étaient donc mises sur un pied de stricte égalité avec les libéralités affectées de clauses d'ordre charitable.

Aussi, les disposants et les héritiers s'empressèrent de profiter des moyens prévus par la loi pour rentrer en possession des biens grevés de charges désormais inexécutables par les attributaires.

Immédiatement une difficulté surgit : l'article 9, en effet, prévoyait un délai de six mois à partir de la promulgation au *Journal Officiel* du décret d'attribution. Certains intéressés étaient donc atteints par la forclusion.

D'autre part, l'article 9 avait limité le droit d'intenter les actions aux seuls héritiers en ligne directe, les héritiers en ligne collatérale en étaient donc exclus.

Pour ces deux raisons, on invoqua de bonne heure devant les Cours et les Tribunaux le droit commun de l'article 954 : l'action en révocation pour inexécution de charges.

La Jurisprudence eut donc à statuer sur la recevabilité de cette action.

Le Tribunal de Saint-Lô, dans un jugement du 30 Novembre 1906 [1], admit un des premiers la rece-

(1) D. P. 1907-II-245 avec la note.

vabilité. Il considérait que l'action de droit commun de l'article 954 était complètement indépendante des actions prévues par le législateur de 1905. En conséquence, il décida qu'il n'y avait pas lieu de lui appliquer les règles exceptionnelles de l'article 9 notamment au point de vue délai.

Dans le même sens, on peut citer un jugement du Tribunal de Mâcon du 26 Novembre 1907 [1]. Cette décision écartait l'application de l'article 900, les conditions d'ordre cultuel n'ayant aucun caractère illicite au moment de la donation et au contraire, admettait l'application de l'article 954.

Au contraire, le Tribunal de Villeneuve-sur-Lot repoussait l'application du principe de la révocation dans un jugement du 14 Juin 1907 [2].

Le Tribunal de Lure, aux termes d'un jugement du 31 Mars 1907 [3] considérait la charge de fondation de messes comme un contrat synalagmatique dont la résolution doit être prononcée conformément au droit commun. D'après cette décision, ce n'était donc plus à l'article 954 qu'on faisait appel mais à l'article 1184 [4]. Cette conception est intéressante à retenir en raison de l'analogie frappante entre l'évolution de cette Jurisprudence et celle des charges d'enseignement, précédemment étudiée. Ici, également, Cours et Tribunaux faisaient appel aux mêmes textes pour concilier autant que possible le principe de laïcité et le respect des droits du disposant.

---

(1) D. P. 1907-II-245.
(2) Idem.
(3) Idem.
(4) Voir dans le même sens un jugement du Tribunal de Paix d'Epernay du 17 Décembre 1907, D. P. 1908-II-13.

Enfin, il convient de citer un arrêt de la Cour de Caen du 5 Février 1908 [1]. Contrairement à la plupart des espèces précédentes, la Cour rejette l'application des actions soit en révocation (954), soit en résolu-

Caen du 5 Février 1908 [1]. Contrairement à la plupart aux travaux préparatoires de la loi et aux discussions parlementaires. Puis elle s'exprime ainsi : « Attendu qu'il suit de ce qui précède que l'action en reprise ou en revendication instituée par les articles 7 et 9 § 3 de la loi du 9 Décembre 1905 est une action nouvelle que le législateur a substitué à l'action de droit commun des articles 953, 1046 et 1184 du Code Civil, que cette action nouvelle est la seule qui puisse être aujourd'hui admise en matière de biens légués ou donnés à d'anciens établissements ecclésiastiques. »

De cette façon, la Cour de Caen écartait la difficulté sans l'aborder. Elle n'admettait pas l'existence d'autres actions mais n'était-ce pas d'une façon quelque peu arbitraire?

La loi de 1905 était, en effet, dans ses dispositions, quelque peu ambiguë et laissait place au point de vue des actions à une large interprétation. Une autre circonstance tenait à des précédents en quelque sorte historiques, pouvait faire hésiter lors de la liquidation des biens de congrégation après la loi de 1904, la Jurisprudence avait reconnu la possibilité et l'indépendance des différentes actions.

II. — L'article 9 de la loi de 1905 était une disposition d'ordre exceptionnel et dont l'application ne devait se faire « qu'à défaut d'associations cultuelles ».

---

(1) S. 1908-II-41, avec une note de M. Tissier.

Le législateur de 1908 a pensé que les termes de cette disposition ne répondaient plus aux circonstances. C'est pourquoi le texte fut abrogé et remplacé par une disposition plus claire : « Les biens des anciens établissements ecclésiastiques, disait l'article 1er, qui n'ont pas été réclamés par des associations cultuelles constituées dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la loi du 9 Décembre 1905 seront attribués par décret à des établissements communaux de bienfaisance et d'assistance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique intéressée ou à défaut d'établissements de cette nature, aux communes ou sections de communes, sous la condition d'affecter aux services de bienfaisance ou d'assistance tous les revenus ou produits de ces biens. »

C'était là une mesure d'ordre général et beaucoup plus étendue que l'ancienne puisqu'elle prévoyait la dévolution aux communes.

Cette disposition était d'ailleurs suivie d'une série d'exceptions.

Une de celles-ci doit cependant retenir notre attention : l'alinéa 6 prévoit la dévolution des biens des caisses de retraites et maisons de secours pour les prêtres âgés ou infirmes, ils seront attribués par décret à des sociétés de secours mutuels constituées dans les départements où ces établissements ecclésiastiques avaient leur siège. »

D'autre part la loi de 1908 précisait le régime des actions. « Toute action en reprise, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution, doit être introduite dans le délai ci-après déterminé ». Ce délai était celui de six mois. Elle limitait également

la qualité des personnes susceptibles d'intenter l'action : « Elle ne peut être exercée qu'en raison de donations, de legs ou de fondations pieuses, et seulement par les auteurs et leurs héritiers en ligne directe. »

Cette disposition était interprétative et par suite rétroagissait à l'époque de la promulgation de la loi de 1905. (Art. 9, § 3 de la loi du 9 Décembre 1905, modifiée par la loi du 13 Avril 1908.)

La principale conséquence de cette constatation était que la plupart, pour ne pas dire tous les intéressés, étaient atteints par la forclusion et se trouvaient par le fait même dans l'impossibilité absolue d'agir.

Ainsi donc la question disparaissait et tous les biens des anciens établissements du culte étaient attribués en bloc aux établissements publics qui n'avaient pas à exécuter les conditions ou charges.

§ II

Les libéralités adressées antérieurement aux lois de laïcité aux personnes morales publiques laïques

I. — Les points précisés par la loi du 13 Avril 1908

La loi du 9 Décembre 1905 n'avait pas formellement édicté l'interdiction pour les personnes morales publiques d'exécuter les conditions ou charges pieuses.

C'était là une lacune du législateur qui permettait aux attributaires de libéralités, adressées antérieurement aux lois de laïcité d'exécuter dans une certaine mesure les charges pieuses.

La loi de 1908 est venu préciser la situation sur ce point par le paragraphe 14 de l'article 3 : « L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ne peuvent remplir ni les charges pieuses ou cultuelles, afférentes aux libéralités à eux faites ou aux contrats conclus par eux, ni les charges dont l'exécution comportait l'intervention soit d'un établissement public du culte, soit de titulaires ecclésiastiques. »

C'était donc dorénavant la prohibition pour les personnes morales publiques d'exécuter les charges pieuses.

Le législateur avait cependant prévu un mode d'exécution indirecte. C'est là un point très important et qu'il convient de retenir.

L'article 16 édictait, en effet, que sur les biens grevés de fondations de messes, les personnes morales publiques attributaires devraient mettre en réserve une portion de ces biens correspondant aux charges. Cette réserve devait alors être remise à des intermédiaires chargés de l'exécution des fondations perpétuelles ou temporaires de messes. Ces intermédiaires n'étaient autre que les sociétés de secours mutuels créés par l'alinéa 6 de l'article 1er.

Le législateur reconnaissait donc bien la possibilité d'exécution indirecte des charges de messes.

Cette idée était ingénieuse, car elle permettait, dans une large mesure, le respect de la volonté des disposants. Cependant au point de vue pratique, elle ne donna pas, tout au moins au lendemain de la loi, les résultats qu'on aurait pu espérer.

En effet, la formation de ces sociétés de secours mutuels devaient être soumises aux règles communes

à toutes les sociétés de secours mutuels telles qu'elles avaient été édictées par la loi du 1er Avril 1898. Cette nécessité entraînait comme principale conséquence qu'elles échappaient aux règles de la hiérarchie ecclésiastique et qu'elles étaient soustraites à l'autorité de l'évêque [1].

Pour ces différentes raisons le Pape Pie X, dans une lettre en date du 17 Mai 1908 [2] adressée aux cardinaux français, a refusé l'autorisation de constituer ces sociétés. Les évêques se conformèrent aux ordres du Saint-Siège et aucune société de secours mutuels ne put être formée.

Cette interdiction empêchait les établissements publics de faire exécuter les charges de messes. La volonté du disposant était méconnue et il ne restait plus aux intéressés qu'à intenter des actions pour rentrer en possession des biens légués.

La loi de 1908 vint précisément — c'est là sa disposition essentielle — modifier ou plutôt donner une interprétation au régime des actions.

Elle l'avait fait pour les biens provenant des anciens établissements du culte, elle le fait aussi pour les libéralités adressées aux personnes morales publiques.

Avant sa promulgation, les Tribunaux et les Cours avaient admis la possibilité des actions de droit commun en résolution ou en révocation.

Aux termes du paragraphe 14 « l'action en reprise, qu'elle soit qualifiée en revendication ou en résolu-

---

(1) Voir sur ce point notamment DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tome V : Les libertés publiques.

(2) Journal *Le Temps*, 21 Mai 1908.

tion, ne peut être exercée que par les auteurs de libéralités et leurs héritiers en ligne directe.

Quant au délai il était aussi précisé : « L'action sera prescrite si le mémoire n'a pas été déposé dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi. »

II. — La Jurisprudence et l'action en reprise Applications de la théorie de la cause.

La loi du 13 Avril 1908 avait unifié en quelque sorte le régime des actions. Il eut semblé qu'elle mettait ainsi définitivement un terme aux difficultés d'application qui étaient nées dans la pratique du fait de la loi du 9 Décembre 1905.

Cependant au point de vue des libéralités adressées aux personnes morales publiques une question se posait : L'article 3 § 14 de la loi de 1908 n'était pas une disposition interprétative puisqu'il n'y avait rien de semblable dans la loi du 9 Décembre 1905. N'étant pas interprétative elle n'avait pas non plus le caractère de rétroactivité.

L'article 3 § 14 était un point nouveau. Le même § 14, dans son alinéa 4, prévoyait bien également la limitation quant à l'action à intenter tant au point de vue délai qu'au point de vue des personnes susceptibles d'intenter l'action.

Seulement il s'ensuivait de ce fait que la disposition principale n'étant pas interprétative, la disposition accessoire ne pouvait avoir non plus ce caractère interprétatif et par suite les dispositions relatives à l'action en reprise n'étaient pas non plus le caractère rétroactif.

En conséquence, ces dispositions ne pouvaient s'appliquer aux instances engagées antérieurement à la loi contre les établissements attributaires.

Par suite, pour les procès intentés avant la loi de 1908 contre l'Administration par suite de libéralités dont le montant avait été versé aux bureaux de bienfaisance ou d'assistance, c'était le droit commun qui allait s'appliquer.

De très nombreux arrêts et jugements sont intervenus dans le sens de la non rétroactivité notamment un arrêt de la Cour d'Orléans, en date du 3 Mars 1909 [1], un de la Cours de Poitiers du 3 Novembre 1909 [2], ainsi que trois arrêts de la Cour de Cassation Chambre Civile. Les premiers en date sont du 3 Juillet 1911 [3].

« Attendu que le sort des biens a été réglementé pour la première fois par la loi du 13 Avril 1908 qui a statué à leur égard par des dispositions nouvelles complétant la législation antérieure et placées à la suite et en dehors de celles dont elle a expressément spécifié la portée interprétative ».

On retrouve les mêmes termes dans un arrêt du 29 Octobre 1912 [4].

C'est le retour, à l'égard de ces biens au droit commun : il reste à examiner comment la Jurisprudence en a fait l'application.

Le premier arrêt sur ce point émane de la Cour de Pau [5]. Il s'agissait en l'espèce d'une libéralité faite

---

(1) S. 1909-II-153, avec une note de Tissier-Contra, Poitiers, 1er Mars 1909 id.
(2) D. P. 1911-II-198.
(3) D. P. 1911-I-301 ; S. 1912-I-191.
(4) D. P. 1912-I-472.
(5) Pau, 17 Mai 1909, S. 1909-II-143.

directement à une commune à charge de loger le ministre du culte antérieurement à la loi de 1908.

La Cour de Pau, après avoir écarté la rétroactivité des dispositions de l'article 3 § 14 comme inapplicable en l'espèce en raison du mutisme de la loi de 1905 et du caractère « complétif » de la loi du 13 Avril 1908 en tire des conséquences intéressantes. Elle estime que l'action en révocation pour inexécution des charges peut bien être intentée par l'intéressé (c'était dans l'espèce envisagée un légataire universel) par application de l'article 953. Elle fait alors application de la théorie de la cause et écarte l'application de l'article 900.

« Attendu qu'il est bien certain que l'abbé B... n'aurait pas donné sa maison à la ville de Tarbes si elle n'avait pas dû être affectée à toujours à l'usage auquel il la destinait ».

« Attendu qu'étant donné la volonté non douteuse du donateur et la cause impulsive et déterminante à laquelle il a obéi... ».

On reprenait, en matière de charges cultuelles, les expressions classiques dont on avait fait usage en matière de charges d'enseignement. On prononçait la révocation totale de la libéralité, la charge en ayant été le motif même dans l'esprit du donateur.

Le régime nouveau des actions en reprise ne s'applique donc pas en ce qui concerne les libéralités adressées antérieurement aux personnes morales publiques. On revient en cette matière à l'application du droit commun, par suite, la forclusion n'atteint pas les intéressés, la qualité de ceux-ci n'est plus limitée et les droits des disposants sont respectés.

C'est donc l'indépendance absolue des actions et non plus les limites étroites édictées par la loi du 13 Avril 1908.

Ainsi, en matière de libéralités avec charges confessionnelles adressées aux personnes morales publiques on aboutissait à un sytème quelque peu incohérent.

Pour les libéralités postérieures à la loi du 13 Avril 1908 c'est l'application stricte de l'article 900 : les conditions ou charges sont déclarées illicites et partant non écrites et les donataires ou légataires les conservent sans avoir rien à exécuter.

Pour les libéralités adressées primitivement aux établissements publics du culte, puis passées par suite de la non constitution des sociétés de secours mutuels dans le patrimoine des établissements publics d'assistance ou de bienfaisance, ou des communes, c'est l'application des dispositions spéciales de l'action en reprise et dans la grande majorité des cas, la forclusion pour les intéressés.

Pour les libéralités adressées antérieurement aux personnes morales publiques, c'est l'application du droit commun, c'est-à-dire l'exercice des actions en révocation et en résolution. C'est aussi l'appel à la théorie de la cause avec tous ses inconvénients — inconvénients analogues à ceux qui ont été signalés en matière de charges d'enseignement.

Situation curieuse qui donnait ainsi des solutions d'une portée très différente suivant les cas et suivant les Tribunaux appelés à statuer.

D'une part, une possibilité d'exécution indirecte avait été laissée par la loi du 13 Avril 1908 grâce au

concours des sociétés de secours mutuels mais qui n'avaient donné, en raison des circonstances, aucun résultat pratiquement.

Enfin les résultats de ce système étaient très défavorables au point de vue social. L'action en reprise, l'application de la théorie de la cause dans l'action en révocation arrivaient plus ou moins à respecter les volontés des disposants. L'intérêt individuel dont on s'efforçait de rechercher la satisfaction faisait, en matière de charges cultuelles comme en matière d'enseignement, oublier l'intérêt général et les véritables bénéficiaires des libéralités et cela au nom d'un principe d'ordre public : celui de laïcité.

N'allait-on pas pouvoir tenter une conciliation entre le principe et l'exécution des conditions ou charges confessionnelles insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques?

Cette conciliation devait être tentée mais ce n'est qu'après une évolution très lente que nous essaierons de retracer au cours de la seconde partie de cette étude.

DEUXIEME PARTIE

Conciliation du principe de laïcité et de l'existence de Conditions ou Charges Confessionnelles dans les libéralités adressées aux Personnes morales publiques

Il a été facile de constater au cours de la première partie, que la Jurisprudence s'était trouvée enfermée dans un dilemme : ou frapper d'inefficacité les libéralités grevées de charges cultuelles ou méconnaître les volontés du disposant en laissant pour les personnes morales publiques le bénéfice de celles-ci sans avoir à exécuter les charges.

C'était là le résultat de l'application du principe de laïcité tel qu'il avait été prévu dans les lois de 1886, 1905 et 1908 et qu'il avait été appliqué par une Jurisprudence, qui l'avait opposé à l'insertion dans les libéralités de charges confessionnelles.

Cette situation était désastreuse au point de vue social : en définitive, la grande majorité des legs ou dons charitables se trouvaient n'avoir aucun effet, en raison de l'impossibilité d'exécution des charges par les personnes morales publiques et c'étaient les pauvres ou les malades qui étaient les victimes.

D'autre part, un grand nombre de libéralités n'avaient point vu le jour : les disposants craignant de voir leurs volontés inexécutées s'étaient abstenus ou avaient choisi d'autres intermédiaires que les personnes morales publiques : individus ou organismes privés. De ce fait, l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics avaient perdu le bénéfice de nombreuses dispositions par le fait de l'introduction des lois de laïcité. C'était là une perte qui ne pouvait être calculée mais qui s'avérait comme très importante tant pour elles, que pour les œuvres d'assistance ou de bienfaisance qu'elles ont la charge

d'entretenir. Les administrateurs de ces différentes personnes morales publiques s'aperçurent à la longue de cette situation désastreuse qui privait leurs budgets respectifs de ressources, considérables parfois, au profit d'œuvres privées.

Cependant elle se maintint quelques années et en raison des événements, l'évolution ne se produisit qu'assez lentement. Il faut attendre, en effet, la fin de la guerre pour constater une tentative de conciliation par la Jurisprudence.

Ce fut, semble-t-il, la considération d'ordre social qui donna principalement naissance à ce revirement. Elle ne fut pas la seule : à côté d'elle on fit valoir des raisons d'un ordre pratique plus immédiat, économiques et budgétaires.

La Jurisprudence d'après-guerre paraît également s'être inspirée d'un précédent : de même qu'elle avait considéré le principe de spécialité comme ne constituant qu'un obstacle de fait, elle en arriva à penser que celui de laïcité était sensiblement de même nature et par tant, pouvait être tourné.

Cette évolution qui se poursuit encore à l'heure actuelle, est passée successivement par deux phases.

Dans la première, la Jurisprudence, en se basant sur les textes législatifs, a estimé que si les personnes morales publiques ne pouvaient exécuter elles-mêmes les charges confessionnelles, rien ne s'opposait à ce qu'elles en chargent un intermédiaire.

Dans la seconde, allant plus loin, elle a admis dans une certaine mesure, une participation directe de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.

CHAPITRE PREMIER

De l'exécution par intermédiaire ou exécution indirecte des conditions ou charges confessionnelles insérées dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques

La loi du 13 Avril 1908, avait posé dans son article 3, § 14, le principe de l'interdiction de l'exécution pour les personnes morales publiques de charges cultuelles ou comprenant l'intervention d'un « établissement du culte » ou de « titulaires ecclésiastiques ». Elle avait également prévu dans le § 16 du même article, la remise d'une certaine somme correspondant au montant de la charge aux sociétés de secours mutuels mentionnées dans l'article 9 de la loi de 1905, qui devaient les réclamer dans le délai de dix-huit mois.

Ce sont ces deux textes qui ont inspiré la Jurisprudence qui les a interprétés en ce sens que les personnes morales visées par eux ne pouvaient pourvoir directement à l'exécution des charges confessionnelles,

mais ne leur interdisait pas d'accepter des libéralités avec charges de cette nature en recourant à un intermédiaire pour en assurer l'exécution [1].

Le Conseil d'Etat fit le premier application de cette conception dans un arrêt du 19 Janvier 1917 [2]. On trouve dans cette décision le point de départ de l'évolution.

Les faits étaient les suivants : Un testateur avait institué légataire universel une commune à charge pour elle de faire dire annuellement et à perpétuité trente-cinq messes à son intention. Le 15 Juillet 1913, le Conseil municipal de la commune avait accepté le legs et pour l'exécution des charges décidé d'affecter un titre de rente nominatif correspondant au montant de celles-ci. Ce titre resterait alors à la disposition de l'une des sociétés de secours mutuels ecclésiastiques prévues par la loi de 1908. A celle-ci, serait dévolu le rôle de faire célébrer les messes en vertu d'un engagement conclu avec la commune et en son lieu et place.

L'exécuteur testamentaire, tant en cette qualité que comme habile à recevoir ultérieurement le bénéfice de la succession, avait attaqué cette délibération. Il avait, en conséquence, demandé au préfet de la déclarer « nulle de droit ».

Sur refus de celui-ci, il s'était pourvu en Conseil d'Etat.

Il basait sa requête sur les motifs d'une violation des textes de la loi de 1908, art. 3. Le § 14 d'abord

---

(1) Voir notamment Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 3me édition par L. Trotabas, Tome II, p. 194, note 1.

(2) D. P. 1919-III-7 avec la note.

n'était pas respecté puisqu'il interdit aux personnes publiques l'exécution « par des titulaires ecclésiastiques » des charges cultuelles. En second lieu il tirait argument de l'application du § 16 du même article. Cet argument, il l'exprimait en deux moyens : d'une part, ce texte était inapplicable à l'espèce car il ne visait que les libéralités antérieures à la loi, le législateur ayant prévu un délai de dix-huit mois pour la réclamation des fonds par les sociétés de secours mutuels; d'autre part, ces dernières ne pouvaient se constituer que dans le délai d'un an fixé par le § 16 et n'étaient donc plus aptes à recevoir les fonds.

Le Conseil d'Etat devait se prononcer sur ces deux points précis.

Après avoir constaté qu'anx termes du § 14, les personnes morales publiques ne peuvent remplir les charges pieuses ou cultuelles afférentes aux libéralités qu'il leur sont faites d'une façon directe, il apportait un point nouveau. Il s'exprimait ainsi « mais, il ne fait pas obstacle à ce qu'elles acceptent ces libéralités sous réserve d'assurer les charges imposées, par tel organe régulièrement qualifié dont il leur appartient de rechercher le consentement ».

Il répondait de cette façon à la première objection soulevée. Il considérait que ce n'était pas enfreindre le principe de laïcité que de permettre à l'Etat, aux départements ou aux communes de rechercher un intermédiaire présentant les qualités requises pour l'exécution des charges litigieuses. Ce qui était et restait interdit, c'était l' « exécution directe », la participation même des personnes morales publiques. En d'autres termes — et c'est là le point capital — la charge cultuelle par le seul fait de son insertion dans

une libéralité adressée à une commune n'était revêtue d'un caractère illicite que dans la mesure où elle exigeait un acte de la commune elle-même. Si au contraire, la charge dans ses termes mêmes, autorisait l'exécution par un tiers elle était licite et la commune était autorisée à rechercher ce tiers.

Il était normal que la commune bénéficiaire, estimait le Conseil d'Etat, eut fait porter son choix sur les sociétés de secours mutuels. Il répondait alors à la seconde objection par un raisonnement au moins implicite.

« On ne saurait leur refuser qualité pour accomplir les charges pieuses prévues », disait l'arrêt, mais ces termes laconiques révélaient autre chose. Du fait même que la « qualité » était reconnue aux sociétéé de secours mutuels, il fallait aussi que leur possibilité d'existence actuelle fut reconnue.

La loi de 1908 avait apporté deux limitations au point de vue délais : un an pour la constitution des sociétés, dix-huit mois pour réclamer les fonds. Mais quels étaient exactement les fonds envisagés tant par la loi de 1905 que par celle de 1908? Si on se réfère à ces textes, c'était d'abord la dévolution des biens des anciennes caisses de retraites ecclésiastiques — établissements publics du culte — qui était réglementée par ces dispositions limitatives.

L'article 16 prévoyait bien un délai de dix-huit mois mais ce délai lui-même n'était exigé que pour les libéralités antérieures à la loi de 1908.

En réalité, le législateur n'avait pas dit expressément qu'il entendait interdire pour l'avenir la constitution des sociétés de secours mutuels.

Sans doute, en effet, aucune de celles-ci n'avaient pu se former par suite du « veto » pontifical, mais rien ne pouvait permettre de dire qu'elles ne se constituraient pas un jour.

Telles sont, semble-t-il, les idées qui inspirèrent la décision du Conseil d'Etat.

D'ailleurs, et il importe de le remarquer, dans l'espèce qui lui était soumise le Conseil Municipal n'avait fait que « mettre à la disposition » de la société de secours mutuels compétente le titre de rente afférent au montant de la charge. Il n'avait pu, évidemment, obtenir le consentement d'un organe inexistant.

Tel qu'il est, l'arrêt du 19 Janvier 1917 n'en est pas moins très intéressant car il ouvre en matière de charges confessionnelles un horizon nouveau. Sans s'attacher au résultat pratique immédiat, on doit y voir la consécration jurisprudentielle d'un procédé riche en conséquences heureuses. Il permet, en effet, d'éviter cette sorte d' « enrichissement sans cause » au profit des personnes morales publiques jouissant d'une façon intégrale de libéralités dont elles n'avaient point à exécuter les charges. En un mot, c'était écarter un des inconvénients les plus graves de l'article 900.

« Sans doute, concluait l'annotateur de cette décision, on peut se demander quelle importance pratique une pareille solution peut présenter alors qu'en fait, les sociétés de secours mutuels ne se sont pas constituées et qu'ainsi les fondations pieuses ne pourront être exécutées. Mais les sociétés seront peut-être créées plus tard et recueilleront alors les biens mis en réserve ».

Cette dernière opinion, quelque osée qu'elle pouvait paraître à l'époque où fut écrit cette note, semble

cependant être le reflet d'un mouvement diplomatique qui s'amorçait dès cette époque entre le Saint-Siège et la France.

Le 18 Décembre 1925 [1], le Conseil d'Etat était de nouveau appelé à statuer sur la question.

Un legs avait été fait à la commune d'Arces-sur-Gironde dans l'intérêt des pauvres par un sieur B... avec des charges pieuses. Le Conseil Municipal l'avait accepté en se réservant d'assurer l'exécution des charges, conformément à la loi. Cette délibération avait été annulée par le préfet comme contraire au principe de laïcité : la commune se pourvut alors en Conseil d'Etat.

Celui-ci reprit dans son arrêt les mêmes idées que dans celui de 1917. Il considéra que le Conseil Municipal n'avait point entendu faire exécuter directement par la commune les charges cultuelles grevant la libéralité, ce qui serait contraire à la loi de 1908. Au contraire, il avait seulement cherché à les faire exécuter légalement par un « organe régulièrement qualifié », et le Conseil d'Etat estima que la délibération prise par le Conseil Municipal et annulée par le préfet était parfaitement valable.

Cette décision se rapproche beaucoup de la première : elle admet la légalité du même procédé pour permettre l'exécution des charges cultuelles aux personnes morales publiques tout en respectant leur laïcité.

Ces deux arrêts quelques intéressants qu'ils soient, avaient cependant laissé un point dans l'ombre : ils

(1) D. H. 1926, p. 105 ; D. P. 1927-III-23.

avaient reconnu le droit aux communes de rechercher un intermédiaire mais en fait, ils n'avaient pu constater aucune acceptation de la part d' « organe qualifié ». Les représentants de ces communes avaient bien pris l'engagement de rechercher cet intermédiaire mais n'avaient pu justifier devant le Conseil d'Etat d'aucun contrat entre eux et cet intermédiaire. Ce dernier, en l'espèce, les sociétés de secours mutuels n'existaient pas et n'allait-on pas se trouver en présence de quelque prohibition visant les personnes non conçues?

C'est précisément ces points qui allaient être mis en lumière par un arrêt de la Cour de Paris rendu — curieuse coïncidence — à cette même date du 18 Décembre 1925 [1].

Voici de quelle façon se présentaient les faits : un legs avait été fait en 1918 à un hospice communal avec des charges de messes. Le Conseil d'Administration de cet hospice l'avait accepté après s'être entendu avec un établissement d'utilité publique l' « Office Central des Œuvres de Bienfaisance ». Il avait été établi entre eux une convention aux termes de laquelle, moyennant le paiement d'un capital, l' « Office » s'engageait à faire célébrer les messes prescrites par le disposant. Cet accord avait été conclu avec l'autorisation du préfet. De ce contrat et de cette autorisation, la commune justifiait.

Le légataire universel cependant avait demandé l'annulation de la libéralité sur la base de la violation de l'article 9 § 14 de la loi de 1908. Le tribunal

(1) D. H. 1926, p. 42 ; D. P. 1927-II-41 avec la note de M. R. Beudant.

d'Auxerre saisi l'avait débouté : il fit alors appel et l'affaire fut évoquée devant la Cour de Paris.

Cet arrêt, en raison même de la clarté de ses termes et des principes généraux qu'il invoque, doit retenir tout particulièrement l'attention [1].

La Cour commence par constater que dans l'espèce, la cause impulsive et déterminante du legs avait été le désir du disposant de faire célébrer des messes et à perpétuité. Elle fait donc appel, comme la Jurisprudence antérieure à 1917 à cette notion de « cause » qui avait abouti à faire tomber la plupart des libéralité avec charges cultuelles. La Cour de Paris, chose curieuse, part de la même idée, de la même recherche des volontés du disposant et arrive à un résultat diamétralement opposé. Elle estime au contraire « que les tribunaux ont le devoir en la matière de rechercher quelle a été l'intention du testateur et qu'ils se conforment aux règles d'une saine interprétation en adoptant le sens qui donne effet au testament plutôt que celui qui le rendrait nul ». La Cour écarte l'application de l'article 900 en ce qui concerne l'exécution par intermédiaire.

L'arrêt s'attache ensuite à dégager les grands principes de spécialité et de laïcité et à montrer que la décision prise par le Conseil d'Administration de l'hospice les a respectés.

Le légataire universel avait soutenu, en effet, que l' « Office Central des Œuvres de Bienfaisance » ne pouvait comprendre dans ses attributions la charge de faire dire des messes. C'était d'après lui une fonc-

(1) Voir notamment : M. Savatier, Revue Trimestrielle 1926, p. 201 ; M. R. Morel, Revue Critique 1927, p. 262 ; M. A. Trasbot, Revue Critique 1929, p. 471.

tion complètement en dehors de son domaine et partant contraire au principe de la spécialité. L' « Office Central », association reconnue d'utilité publique, ne devait pas s'écarter de son champ d'action qui était de venir en aide aux malheureux.

La Cour estime, au contraire que le rôle de l'Office, de par ses statuts mêmes, est beaucoup plus large. Elle constate que sa mission s'étend à toutes les œuvres charitables de la France entière entre lesquelles elle sert d'intermédiaire et auxquelles elle prête son concours quand elles s'adressent à lui. Elle en conclut qu'il est donc apte à prendre toutes mesures utiles pour assurer le maintien d'une libéralité faite à un établissement charitable tel que l'exécution des charges cultuelles dont cette libéralité peut être grevée. Enfin, cet Office présente au point de vue sécurité des garanties certaines tant au point de vue durée qu'au point de vue de l'intégrité des membres qui le composent. Il n'y a donc en définitive, dans le choix de l'intermédiaire par le Conseil d'Administration de l'hospice aucune atteinte au principe de spécialité.

Quant au principe de neutralité religieuse il était également, d'après l'arrêt que nous étudions, respecté. Sur ce point, la Cour de Paris reprenait l'argumentation des arrêts du Conseil d'Etat qui recevait ainsi l'adhésion de la Jurisprudence Civile. « Rien ne peut empêcher ces établissements de faire assurer en dehors d'eux et par un tiers, l'exécution de charges qu'il leur est simplement interdit par la loi de remplis eux-mêmes ».

Le § 14 de l'article 3 de la loi du 13 Avril 1908, uniquement basé sur ces deux principes fondamentaux de notre droit administratif, étant donc ainsi

respecté et l'argument invoqué par le légataire universel tombait de lui-même.

Cet arrêt de la Cour de Paris présente un grand intérêt.

Il est tout d'abord fondé sur une base plus solide que les précédents, car, dans l'espèce, il existait un accord entre le bénéficiaire de la libéralité, établissement public, et l'intermédiaire choisi, établissement d'utilité publique.

Cette dernière constatation à elle seule, est d'ailleurs riche en conséquence. Ne semble-t-il pas assez curieux d'interdire l'accomplissement d'actes cultuels à l'établissement public pour le permettre à l'établissement d'utilité publique? Pourquoi cette différence entre deux personnes morales de constitution si voisine? N'est-ce pas là un procédé étrange, une sorte de « cote mal taillée »?

L'exécution de la charge étant ainsi assurée, on ne pourra plus se baser sur l'article 954 pour demander la révocation pour inexécution ainsi qu'on avait pu le faire même au lendemain des lois de Séparation. L'action intentée sur la base de l'article 1184 ne pourra également plus s'exercer.

C'était par le fait même donner une grande sécurité pour les personnes morales publiques bénéficiaires de libéralités avec charges cultuelles, qui se trouveront à l'abri de toute réclamation de la part des intéressés.

La décision de la Cour de Paris prenait surtout une importance pratique considérable en raison des circonstances.

En 1905, le « veto » pontifical avait interdit la constitution des « associations cultuelles ». De cette

non constitution, était née la plus grande partie des difficultés. On eut pu espérer en 1908 les voir s'évanouir, au moins partiellement : on sait qu'il n'en fut rien et que les sociétés de secours mutuels se heurtèrent elles aussi à l'interdiction du Saint-Siège.

Depuis la fin de la Guerre, la situation avait changé : peu à peu, la tension entre Rome et le Gouvernement Français s'était atténuée. Alors que toutes relations diplomatiques avaient été rompues entre eux lors des lois de Séparation, des négociations furent entreprises de part et d'autre pour les renouer. Ces négociations aboutirent à un accord et en 1921, M. Aristide Briand, alors président du Conseil et ancien rapporteur des lois de Séparation, nommait un ambassadeur auprès du Saint-Siège.

D'autre part, un mouvement très net s'était dessiné dans l'opinion catholique, pour tenter la constitution d'associations conformes aux règles de l'Eglise et aux nécessités plus pressantes de son administration [1].

Le rétablissement de notre ambassadeur à Rome fut le point de départ d'une série de négociations pour fixer le statut légal de ces associations. On établit un projet d'associations à la fois canoniques et légales pour servir de base à l'organisation du culte catholique. Ce projet fut soumis à l'examen de trois éminents juristes : MM. Hébrard de Villeneuve, R. Beudant et Berthélémy. Ceux-ci conclurent à la parfaite légalité des statuts [2].

---

(1) Voir notamment un article paru dans la *Revue des Deux-Mondes* le 1er Octobre 1920.

(2) Voir sur tous ces points notamment HAURIOU, *Droit Administratif* 1927; BERTHÉLÉMY, *Droit Administratif* 1926. DUGUIT ouvrage précité.

La constitution des « Associations cultuelles diocésaines » fut finalement autorisée par le Pape Pie XI par l'encyclique « Maximum » du 18 Janvier 1924.

Le Souverain Pontife donnait sa pleine approbation, il permettait de constituer les nouvelles associations. Il n'en faisait pas une obligation pour les évêques, mais les y invitait très instamment. Il considérait que les principaux obstacles qui avaient empêché la constitution des « cultuelles » en 1905 n'existaient plus. La hiérarchie de l'Eglise y était, en effet, respectée, les membres étaient choisis par l'évêque et leur radiation pouvait être prononcée.

Ces associations devaient être constituées dans chaque diocèse avec compétence pour l'ensemble de celui-ci.

Leur unique objet était de subvenir aux frais et à l'entretien du culte, réserve faite de son exercice public régi par les lois de 1905 et de 1907 même en ce qui concerne les édifices du culte.

Leur rôle était donc exclusivement d'ordre financier et les « associés » n'avaient pas à s'immiscer dans l'administration spirituelle du diocèse pas plus que pour l'organisation des services religieux.

Quant à leurs ressources, elles se composaient outre des cotisations et des produits des quêtes, du revenu des biens meubles et immeubles et de celui dss fondations.

Ce dernier point est particulièrement intéressant en ce qui concerne cette étude : les « Associations diocésaines » pouvant recevoir les revenus des fondations et d'autre part, leur rôle étant exclusivement d'ordre

cultuel, elles apparaissent comme particulièrement aptes à exécuter les charges cultuelles.

C'est là précisément l'opinion de M. R. Beudant, l'un des trois juristes appelés à apprécier la légalité de ces associations, dans sa note sous l'arrêt de la Cour de Paris.

Dans l'espèce que nous avons envisagée, l'intermédiaire choisi était un établissement d'utilité publique: cet établissement avait sans doute bien accepté l'exécution des services religieux, mais ne risquait-on pas dans des affaires analogues de se heurter à des refus? L' « Office Central », de par ses statuts, avait qualité pour les exécuter mais en aurait-il été de même si le Conseil d'Administration de l'hospice avait été frapper à une autre porte?

Au contraire, la création des « Associations diocésaines » semble singulièrement faciliter les choses et guider le choix des personnes morales publiques. La Jurisprudence avait parlé d' « organe qualifié », en était-il qu'ils le fussent davantage qu'elles? Légalement reconnues [1], soumises à un contrôle de l'Etat, habilitées et définies par leurs statuts, elle présentait des garanties très sérieuses.

D'autre part, il ressort de la discussion au Sénat que les associations diocésaines sont aptes à exécuter tout ce qui rentre dans l'exercice normal du culte comme par exemple une libéralité faite avec charge de « faire enseigner le catéchisme » [2].

---

(1) Voir notamment l'article 112 de la loi de Finances du 29 Avril 1926 et un Avis du Conseil d'Etat du 13 Décembre 1923.

(2) Voir notamment Abbé Ferdinand Renaud : *Les Associations Diocésaines*, Etude sur le statut légal de l'Eglise en France.

M. R. Beudant estime également que les associations diocésaines sont appelées à jouer un rôle très étendu. Il voit leur intervention possible, même pour l'exécution des charges de distribution par l'intermédiaire de ministres du culte. « Dans toute hypothèse prêtant à un doute, écrit-il, à une contestation, la personne publique gratifiée n'aura qu'à s'abstenir de l'exécution directe et à recourir aux bons offices de l'association cultuelle du diocèse ».

En considérant ainsi le rôle des associations diocésaines, on évitait pour l'avenir la plupart des difficultés : l'exécution de toute charge confessionnelle ou simplement d'ordre confessionnel pouvait être confiée par la personne morale publique bénéficiaire à l'association compétente.

La création des associations diocésaines a-t-elle donné pratiquement, à ce point de vue, les résultats qu'on était en droit d'attendre?

Dans presque tous les diocèses, elle se sont constituées suivant le statut légal et le désir exprimé par le Pape Pie XI.

Cette organisation de date encore récente est mal connue de la majorité des disposants. Ceux-ci, craignant toujours de voir leurs volontés inexécutées, ou leurs libéralités perdues hésitent à recourir à l'intermédiaire des personnes morales publiques. Le souvenir des difficultés d'hier est encore, à l'heure actuelle, trop vif, pour que l'on rencontre des dispositions de cette nature. D'autre part, les représentants des établissements publics ou des communes hésiteront, en présence d'une situation nouvelle et encore incertaine, à accepter des libéralités affectées de charges confession-

nelles : le souvenir des actions en reprise est là aussi trop vif.

Quoiqu'il en soit, la création des associations diocésaines envisagée parallèlement avec l'évolution jurisprudentielle, présentait une importance considérable. Sans doute, il existait encore certaines difficultés et notamment de fait que l'association diocésaine n'était pas un établissement d'utilité publique, ce qui d'ailleurs ne lui enlevait pas ses qualités de compétence.

La Jurisprudence avait admis l'intervention d'un intermédiaire : cet intermédiaire venait précisément de se créer.

Cette conclusion de la Jurisprudence ne manquait pas d'être singulière et la distinction entre l'exécution directe et indirecte semblait quelque peu subtile. « Le geste d'un maire qui exécute une charge pieuse, écrivait M. R. Beudant à la fin de sa note, en payant au curé un certain nombre de messes chaque année ou en lui remettant un capital une fois payé, est regardé comme contraire au principe de neutralité; et l'on regarde comme licité que la remise du capital soit faite à un établissement d'utilité publique ou à une association diocésaine qui se chargera de payer les messes ».

Cette façon de procéder répond d'ailleurs à une tendance actuelle de notre droit que M. Josserand a mis tout récemment en lumière dans un curieux article, sous le titre de « Formalisme et Verbalisme » [1].

« Il arrive, écrit-il, que la Jurisprudence et la loi attribuent aux mots une importance décisive; l'opé-

(1) D. H. 1933. Chronique, p. 67.

ration juridique n'est valable que si les parties ont coulé leur vente dans un moule déterminé; il faut qu'elles recourent à une certaine formule en dehors de laquelle l'acte sera inopérant : le verbe est tout puissant comme au temps de la stipulation romaine ou du contrat « litteris » : c'est un véritable droit formulaire qui s'édifie ainsi progressivement dans le prétoire de nos différentes juridictions ».

« ...Le droit des libéralités consacre assez volontiers le triomphe du verbalisme soit pour les donations, soit pour les legs ».

« ...Le recours au formalisme est le plus souvent un stratagème, une ruse auxquels les parties ou le disposant ont recours pour passer à travers les écueils dangereux pour échapper à une règle impérative et par là même à une nullité qui menace l'opération conclue : au lieu d'aborder l'obstacle de front, on le tourne, on use d'un biais en dissimulant plus ou moins la réalité, en donnant le change, en y mettant les formes... ».

L'exécution par « organe qualifié » n'est-elle pas un magnifique exemple de « verbalisme »?

CHAPITRE II

De l'exécution directe des Conditions ou Charges d'ordre confessionnel insérées dans les libéralités adressées aux Personnes morales publiques

I. — La recherche d'un intermédiaire pour exécuter la charge confessionnelle restait difficile parfois même on ne pouvait songer à recourir aux bons soins d'un « organe qualifié ». Dans bien des cas, le disposant n'a pas seulement, en effet, voulu prendre ce moyen détourné et il a voulu exiger de la personne morale publique une participation directe.

C'est le cas notamment en ce qui concerne la nomination imposée à une commune ou au département d'un personnel religieux charitable ou enseignant.

Les clauses de cette nature ne sont pas rares dans les donations et les testaments.

Ces sortes de charges s'étaient heurtées jusqu'à ces dernières années à une prohibition absolue de la part de la Jurisprudence et ce n'est qu'à une époque toute récente que celle-ci a admis le procédé de l'exécution directe.

C'est là une innovation très importante qui semble être comme l'un des derniers stades de l'évolution tendant à concilier le principe de laïcité et le respect de la volonté des disposants.

La première manifestation de cette tendance se trouve dans un arrêt du Conseil d'Etat du 21 Mars 1930 [1]..

Les faits de cette affaire étaient les suivants [2] :

En 1894, le vicomte P... mourait sans enfant en laissant une fortune considérable. Aux termes de son testament, il instituait son cousin légataire universel et léguait à la commune de Lavault-Saint-Anne plusieurs de ses domaines et une somme de 500.000 fr.

Ce legs était à la condition expresse pour la commune d'en employer le montant à la création et l'installation de différents établissements :

1° Dans son château, un hôpital pour y recevoir gratuitement les malades pauvres de l'arrondissement avec service spécial pour les enfants;

2° Dans une dépendance, un asile pour les petites filles;

3° Dans une autre dépendance, un orphelinat pour les petits garçons;

4° Enfin s'il restait des revenus un refuge pour les enfants incurables des deux sexes.

L'ensemble devait recevoir le nom de « Charité ».

---

(1) D. H. 1930, 272.

(2) Tous les renseignements relatifs à cette affaire, non contenus dans l'Arrêt du Conseil d'Etat extrêmement laconique au point de vue des faits, nous ont été aimablement fournis par Me de Segogne, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, à qui nous adressons ici nos très vifs remerciements.

Il était stipulé que ces différents établissements seraient desservis par un personnel de religieuses à choisir entre deux ordres nommément désignés par le testateur.

Pour assurer l'exécution de ses volontés, le vicomte P... avait désigné deux exécuteurs testamentaires, à qui il donnait ainsi qu'à son cousin, les pouvoirs les plus étendus pour l'organisation de ces œuvres.

Un décret du 7 Août 1896 autorisa la commune à accepter le legs, aux charges et conditions stipulées.

Un second décret du 27 Mars 1899 autorisa la création de l'hospice de la « Charité » puis un arrêté ministériel du 17 Juillet 1899 nomma les membres de la commission administrative.

A la suite d'un différend entre cette commission et les exécuteurs testamentaires intervint un arrêt de la Cour de Riom en date du 11 Août 1903. Cet arrêt reconnaissait aux exécuteurs testamentaires les droits les plus étendus « que la clause relative à leurs pouvoirs devait être considérée comme impulsive et déterminante ».

Forts de cette reconnaissance de leurs droits, les exécuteurs testamentaires firent connaître à la commune leurs projets pour l'organisation de la « Charité ».

Le comité serait composé du maire et de six membres nommés à vie par le Conseil Municipal et choisis dans son sein ou en dehors. D'autre part, les œuvres seraient desservies par les Sœurs de la Présentation de Tours sous la direction d'une supérieure : elles y donneraient l'enseignement de tout ordre et de toute

nature. Enfin, une chapelle spéciale serait édifiée pour le service du culte.

Le 8 Septembre 1905, le Ministre de l'Instruction Publique fit savoir aux exécuteurs testamentaires qu'il était prêt à satisfaire à leurs vœux, sauf en ce qui concernait l'enseignement donné par les sœurs : cette proposition était contraire à la loi du 7 Juillet 1904.

Après certaines difficultés, un accord intervint sur ce point et il fut décidé que l'enseignement serait donné par un personnel laïque attaché à la fondation mais nommé par le Conseil d'Administration .

D'autre part, le 6 Mars 1907 un décret autorisait la congrégation des « Sœurs de la Présentation de la Sainte Vierge » à fonder un établissement exclusivement charitable destiné à assurer le service des œuvres de la « Charité ».

Une lettre du Ministère de l'Intérieur donnait des directives pour l'organisation des œuvres (28 Juin 1907).

Ce règlement fut approuvé le 22 Avril 1913 par le Préfet : la question de l'enseignement donné par une institutrice laïque nommée par le Conseil d'Administration y était prévu : l'institutrice fut nommée quelques mois après et les titulaires se succédèrent à ce poste sans difficulté. Tout alla pour le mieux pendant plus de douze années.

En 1925, lors du remplacement de l'institutrice, le Sous-Préfet de Montluçon informa le Conseil d'Administration que les établissements étaient des œuvres municipales et que la législation actuelle interdisait aux communes de fonder, entretenir et subventionner

des écoles libres. Par suite, il annula la délibération du Conseil d'Administration nommant la nouvelle titulaire.

Le maire de Lavault-Saint-Anne insista mais la décision du Sous-Préfet fut approuvée par une dépêche du Ministre de l'Instruction Publique en date du 16 Octobre 1925.

D'autre part, les exécuteurs testamentaires informés de la décision ministérielle manifestaient peu après leur intention de demander la révocation du legs devant le Tribunal compétent.

Justement ému, le maire de Lavault-Saint-Anne forma un recours en Conseil d'Etat pour faire annuler la décision ministérielle.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat fut appelé à statuer.

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que les écoles qui sont rattachées à l'ensemble d'œuvres charitables doivent être organisées selon les règles propres à l'enseignement primaire public ainsi que l'a décidé le ministre.

Il s'attache ensuite à l'application de l'article 27 de la loi de 1886. Ce texte disposait *in fine :* « La nomination des instituteurs titulaires est faite par le préfet sous l'autorité du ministre de l'Instruction Publique et sur la proposition de l'inspecteur d'Académie. »

Il donne à cet article une interprétation plus large.. « Rien ne s'oppose, dit l'arrêt, à ce que le préfet n'use des pouvoirs que la loi lui confère qu'après entente avec le Conseil d'Administration de l'établissement ».

Cette décision n'enlève pas au préfet son droit de nomination, seulement il lui reconnaît la possibilité

de consulter, au préalable, le Conseil d'Administration sur le choix des instituteurs. Cette consultation préliminaire donnera ainsi satisfaction au désir exprimé par le testateur dans son legs. Evidemment, le préfet ne sera pas obligé de nommer telle ou telle personne expressément désignée dans la libéralité, ce qui équivaudrait à méconnaître ouvertement l'article 27, mais il devra obtenir l'assentiment du Conseil d'Administration. C'est ce dernier, en définitive, qui se chargera de remplir les conditions du legs, sauf droit de « veto » du préfet.

On constate dans cette décision une participation d'un représentant d'une personne morale publique, en l'espèce le département, dans l'exécution des charges d'ordre confessionnel. C'est là, l'expression de principes entièrement nouveaux en la matière : le Conseil d'Etat considère qu'ainsi par ce procédé d'exécution directe la neutralité des personnes morales publiques est entièrement respectée.

Les conséquences de cet arrêt du Conseil d'Etat sont fort importantes. Il permet d'envisager l'exécution de nombreuses charges d'ordre confessionnel d'une façon directe. Le principe du moins de cette exécution était admis et c'était un progrès considérable.

Cependant il n'en reste pas moins que le procédé admis par le Conseil d'Etat est assez incertain : le préfet conserve son droit de « veto ». Il pourra s'en servir pour paralyser le choix du Conseil d'Administration. Il aura toujours la faculté de refuser la nomination de tel candidat à raison de ses convictions. Ce droit de « veto » est d'une très grande souplesse et le préfet pourra en faire usage dans bien des cas.

II. — Mais cette notion d'exécution directe qui n'avait été que dégagée par la Jurisprudence administrative devait être reprise d'une façon plus nette, une année plus tard, par la Jurisprudence Civile. Le 15 Juillet 1931 [1], la Chambre des Requêtes rendait, en effet, un arrêt dont l'intérêt et l'importance pratique méritent une particulière attention. Il présente surtout l'avantage d'être presque complet et de donner une solution à la plupart des difficultés auxquelles s'était jusqu'à ce jour heurté la Jurisprudence.

Il convient tout d'abord d'exposer les faits qui l'ont motivé.

Une dame V... était décédée le 15 Mai 1908 laissant un testament en date du 20 Octobre 1907 aux termes duquel elle instituait légataire universelle la ville de Dun-sur-Meuse, en l'obligeant à exécuter certaines charges. Parmi celles-ci, trois devaient être mises en question et faire l'objet du litige. En premier lieu, célébration tous les ans et à perpétuité d'une messe aux intentions de la testatrice. En second lieu, création dans la ville d'un hospice, dont le service et la direction appartiendraient à des religieuses avec en plus un Conseil d'Administration. La composition de ce Conseil était ainsi fixée : sept membres, le maire et deux conseillers municipaux, trois notables de la commune désignés par le sort et le curé-doyen de Dun-sur-Meuse. Enfin, dernière charge, la commune était tenue de veiller à l'entretien d'un ouvroir tenu par des religieuses.

En 1913, la ville avait obtenu un décret l'autorisant à accepter le legs sous bénéfice d'inventaire et à

(1) D. P. 1932-I-33, avec la note de M. Savatier.

constituer un établissement de religieuse pour assurer le service de l'ouvroir et de l'hospice.

La Guerre survint : la ville de Dun presque entièrement détruite ne put accomplir les volontés du testateur.

Après la cessation des hostilités, les exécuteurs testamentaires de la dame V..., tant en cette qualité qu'en celle de légataires intentèrent une action en révocation pour inexécution des charges sur la base de l'article 954 et assignèrent la commune devant le Tribunal de Montmédy.

Dans leur requête introductive d'instance, prévoyant, sans doute un système de défense possible pour la ville, ils avaient en outre demandé au Tribunal de déclarer « impulsives et déterminantes » les conditions ou charges incriminées de façon à faire prononcer, selon la Jurisprudence antérieure, la révocation intégrale du legs.

Le Tribunal de Montmédy statua par un jugement en date du 20 Juillet 1929 [1].

Devant le Tribunal, M. le Procureur de la République Denieul développa des conclusions fort intéressantes. Il considéra, tout d'abord, qu'en ce qui concernait la composition du Conseil d'Administration, la désignation du curé pouvait être faite par le Conseil Municipal ou par le Préfet et qu'il n'existait aucune incompatibilité entre les fonctions d'administrateur et celles de ministre du culte. En tout cas, on ne saurait trouver dans cette clause la cause impulsive et déterminante de la libéralité.

---

(1) Gazette du Palais 1929 II-525 avec les conclusions du Procureur de la République Denieul.

Quant à la question de l'ouvroir, la testatrice a voulu que cet ouvroir soit confié à des religieuses. Or le décret du 1er Avril 1913 qui autorise la ville de Dun à accepter ce legs autorise également les Sœurs de Saint-Joseph de la Préservation de Verdun, à fonder à Dun un établissement de six religieuses de l'Ordre qui sera affecté au service de l'hospice ainsi qu'à la direction et la tenue de l'ouvroir-garderie. De cette façon, estimait le Procureur, les intentions de la « de cujus » avaient été respectées.

La clause relative aux charges de messes est reconnue illicite : la commune et l'hospice ne peuvent, aux termes du § 14 de l'article 3 de la loi du 13 Avril 1908, les exécuter, mais le représentant du Ministère Public reconnaît leur possibilité d'exécution par un tiers. Cet intermédiaire, ce sont les associations diocésaines dont le Conseil d'Etat a reconnu la validité par arrêt du 13 Décembre 1923.

Le Procureur s'appuie ensuite sur l'existence d'un codicille postérieur de la dame V..., en date du 8 Mars 1908, pour considérer que la testatrice a, avant tout, voulu et surtout faire don de ses biens aux pauvres et que dans cette intention de bienfaisance réside la « cause » de la libéralité.

Il conclut en estimant qu'il y a lieu de rejeter les prétentions d'ailleurs contradictoires des exécuteurs testamentaires et des héritiers naturels et conformément aux conclusions déposées par la ville de Dun, de valider le legs et d'en ordonner la délivrance au profit de la ville, légataire universelle.

Le Tribunal suivit le raisonnement de M. le Procureur de la République et adopta ses conclusions.

« Attendu qu'il n'est nullement établi, en fait, que « dans l'espèce, que l'existence de la libéralité fut « soumise à l'accomplissement des clauses illicites « imposées au légataire ».

« Qu'il ressort, au contraire, de l'ensemble des « dispositions de son testament, qu'elle a voulu, avant « tout et quand même, assurer la création d'un hos- « pice et l'entretien à perpétuité de l'ouvroir qu'elle « a fondé à la Ville Haute sans y imposer l'enseigne- « ment ».

« ...Dit que la ville de Dun ne pouvait et ne pourra tant que l'instance actuelle ne sera pas jugée exécuter les conditions et charges auxquelles son legs est soumis ».

« Lui donne acte de ce qu'elle est prête à exécuter ces charges et conditions dès que son titre sera validé par justice ».

« L'autorise à se mettre en possession du legs ».

Le Tribunal de Montmédy estime donc que le personnel religieux et la direction particulière envisagée par la testatrice n'ont été, de sa part que la manifestation d'un désir qui même irréalisable ne peut entraîner la nullité du legs.

Le Tribunal faisait application de l'article 900.

Les héritiers firent appel de cette décision et l'affaire fut portée devant la Cour de Nancy.

Celle-ci, par arrêt du 26 Juin 1930 [1], maintint le legs en possession de la ville mais réforma quelque peu le jugement du Tribunal.

---

(1) Arrêt également rapporté au D. P. 1932-I-33.

« Attendu, dit la Cour, qu'aucune des conditions imposées par la testatrice n'étant irréalisable, le moyen tiré de la nullité du legs ne saurait prospérer et que c'est à tort que les premiers juges les ont considérées comme non écrites; qne rien ne permet, quant à présent, de décider que la volonté qui a inspiré le legs fait par la testatrice et qui en a été la cause impulsive et déterminante ne sera pas respectée ».

Elle se prononce ensuite sur le moyen tiré de la révocation pour cause d'inexécution des charges. « Attendu, ajoute-t-elle, qu'ainsi la ville de Dun s'étant trouvée dans l'impossibilité matérielle d'exécuter jusqu'ici les dernières volontés de sa bienfaitrice en raison des hostilités... »

La Cour de Nancy écarte donc par cette décision, tout à la fois l'action basée sur l'article 900 et l'action en révocation basée sur l'article 953. Elle déboutait ainsi complètement les héritiers des motifs invoqués.

L'un de ceux-ci, un sieur V... forma alors un pourvoi en Cassation sur la base de la violation de divers textes et notamment de l'article 1er de la loi du 7 Juillet 1904 et de l'article 3 § 14 de la loi du 13 Avril 1908.

La Chambre des Requêtes saisie fut appelée à statuer et rejeta le pourvoi le 15 Juillet 1931.

L'arrêt se prononce tout d'abord sur la question des charges de messes. L'exécution de ces charges est reconnue possible, même « obligatoire » pour les personnes morales publiques bénéficiaires, conformément à la Jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat et de la Cour de Paris [1].

---

(1) Supra Chapitre I, De l'exécution indirecte.

« Si elle (la ville de Dun-sur-Meuse) ne pouvait « remplir directement les charges pieuses qui lui « étaient imposées, il lui appartenait d'en assurer « l'exécution en transmettant le capital nécessaire à « tel « organe régulièrement qualifié » dont elle « rechercherait le consentement » [1].

La Chambre des Requêtes n'apporte pas ici le point nouveau : c'est toujours le procédé de l'exécution indirecte qui demeure la règle — que la Cour de Cassation confirme.

C'est en ce qui concerne les deux autres catégories de charges, que la Chambre des Requêtes innove d'une façon considérable et ce sont précisément ces points qu'il convient d'examiner.

La Chambre des Requêtes a fait un raisonnement qui peut se résumer ainsi :

Elle a d'abord considéré que la direction religieuse et la composition du Conseil d'Administration n'a pas été la cause impulsive et déterminante de la libéralité. « Attendu d'une part que l'arrêt attaqué constate souverainement que les conditions susvisées n'étaient nullement impulsives et déterminantes de la volonté de la veuve V... qui avait voulu léguer à la dite commune des établissements de bienfaisance ».

Cette première idée dégagée, elle en tire les conséquences. Les charges n'ayant pas cette qualité d' « impulsives et de déterminantes » elle estime que celles qui ne peuvent recevoir exécution — considérées d'ailleurs comme assez peu nombreuses dans l'espèce —

---

(1) La Cour de Nancy avait parlé d' « œuvre diocésaine », c'est-à-dire des associations cultuelles. C'est la première fois que l'on trouve le terme inséré dans un arrêt.

seront, conformément à la Jurisprudence antérieure déclarées non écrites, en vertu des prescriptions de l'article 900. mais n'entraîneront pas l'anéantissement du legs.

En ce qui concerne, au contraire les autres charges, l'arrêt en estime l'exécution possible.

Pour l'hospice tout d'abord, la commune, dès 1913, a été autorisée à assurer le service par une congrégation religieuse. L'arrêt fait ici une distinction entre le service de l'hôpital et sa direction. C'est le premier seul dont la congrégation est chargée, à l'exclusion de la seconde. D'autre part, l'exécution de cette charge ne se heurte pas aux dispositions de la loi de 1886 pas plus qu'à celles de 1904. Ces deux lois ont trait à l'enseignement et il n'est dit nulle part dans la libéralité qu'un rôle de ce genre devait être confié au personnel de l'hospice. Les religieuses désignées par la testatrice ne devaient remplir qu'une mission de charité et de bienfaisance.

Pour l'ouvroir, c'est une situation analogue : les sœurs sont chargées de la surveillance seule, à l'exclusion de l'enseignement, les enfants ne recevant qu'une éducation ménagère.

Pour l'un et l'autre, l'arrêt a soin de le souligner, la congrégation envisagée avait été autorisée. Elle avait une dénomination « Sœurs de Saint-Joseph de la Présentation ». Elle remplissait ainsi les conditions légales requises par la loi de 1901 et était, par conséquent, apte à remplir le but même du legs en raison de sa mission générale de bienfaisance.

En ce qui concerne le choix du curé-doyen de Dun-sur-Meuse comme membre du Conseil d'Admi-

nistration de l'hospice, l'arrêt déclare que c'est à bon droit que la décision attaquée a constaté que « rien n'empêche le préfet, qui doit autant que possible s'inspirer en pareille matière, à moins d'impossibilité légale absolue, de la volonté exprimée par la testatrice, de nommer, en désignant quatre délégués le curé et d'en choisir trois parmi les notables de la ville ».

La Cour confirme cette façon de voir : il n'y a aucune exclusive contre le choix d'un ministre du culte et à ce sujet, la municipalité et l'administration pourront parfaitement faire ce qui sera en leur pouvoir pour se conformer au désir exprimé par la dame V... et « concilier la volonté de la testatrice avec les lois existantes ».

L'ensemble de ces charges ne peut pas être déclaré illicite ainsi que le demandait le requérant. L'article 900 leur est donc inapplicable, elles ne peuvent être réputées non écrites et partant, devront recevoir exécution.

Quant au moyen tiré de l'inexécution des charges, l'arrêt confirme également la décision de la Cour de Nancy. Celle-ci avait considéré, en effet, qu'à raison des circonstances de fait et tout particulièrement de la Guerre, la ville de Dun s'était trouvée dans l'impossibilité matérielle d'exécuter les charges et qu'on ne pouvait lui reprocher ni faute, ni retard. La ville s'était trouvée dans un cas de force majeure et on ne pouvait faire application de l'article 953.

« En conséquence, conclut la Chambre des Requêtes, en décidant que les dites conditions pouvaient être directement ou indirectement accomplies sans violation de la loi et qu'il n'y avait pas lieu d'annuler le testament litigieux pour conditions illicites ou inexé-

cution des charges, l'arrêt attaqué, qui est motivé et a répondu à tous les chefs des conclusions n'a violé aucun des textes visés au moyen ».

De cet arrêt, il convient de dégager d'abord des idées d'ordre général et d'envisager ses répercussions pratiques.

La Chambre des Requêtes est partie de la théorie de la cause ainsi que l'avait fait la Jurisprudence antérieure, mais a abouti à un résultat diamétralement opposé : la notion de cause lui sert de base pour valider les libéralités alors qu'auparavant c'était la nullité. Cette situation s'explique par une évolution d'un ordre d'idées tout différent. A notre époque, on envisage le côté social d'un acte, c'est-à-dire en ce qu'il y a en lui de plus intéressant aux yeux de l'intérêt général. Autrefois au contraire, on était plus porté à envisager les individus et leurs intérêts respectifs : on cherchait à satisfaire avant tout leurs volontés et aussi à respecter le principe de laïcité. C'est ainsi qu'on s'efforçait de découvrir les intentions de ceux-ci, dans la lettre même du testament. Le disposant avait inséré une charge et les Tribunaux s'efforçaient d'en rechercher la raison d'être sans voir la véritable portée de la libéralité considérée dans son ensemble.

Cette tendance individualiste n'a plus la même portée aujourd'hui et l'on estime que le disposant a voulu avant tout, faire profiter autrui.

C'est cette évolution qui explique, en partie les termes du 15 Juillet 1931. Il déclare que les charges envisagées n'ont pas joué dans l'esprit de la testatrice le rôle de « motif impulsif et déterminant ». C'est là un revirement considérable de la part de la Jurisprudence car il entraîne des conséquences impor-

tantes et simplifie en quelque sorte, la difficulté. Déclarées impulsives et déterminantes les charges faisaient tomber la libéralité en son entier par interprétation de l'article 900 et par application de l'article 953.

La théorie de la cause perd donc désormais une grande partie de son intérêt en Jurisprudence, puisque *a priori* celle-ci détermine cette cause : le but charitable de l'acte. La libéralité a ainsi toujours une cause et on évite aussi de la faire tomber faute de cause par application de l'article 1131.

La Chambre des Requêtes évitait ainsi les conséquences de la théorie de la cause au point de vue social, mais évitait aussi cette iniquité : une personne morale publique conservant le montant d'un legs, en faisant profiter les bénéficiaires, mais ne remplissant aucune des obligations mises à sa charge. En un mot elle ne déclarait pas illicites les charges et par suite non écrites.

L'arrêt tente une conciliation entre le principe de laïcité et le respect de la volonté du disposant. Il le dit en termes exprès.

Comment est-il arrivé à ce résultat?

Il est parti de cette notion que les conditions d'ordre confessionnel n'avaient en soi rien d'illicites. Les lois de 1905 et de 1908 ont édicté une prohibition qui vise une certaine catégorie des personnes morales publiques. Celles-ci appartiennent au droit public et il existe certaines règles qui leur sont particulières. Ces règles ont-elles une répercussion obligatoire en matière de droit privé? On l'a cru longtemps, notamment en ce qui concerne le principe de « spécialité ». Cependant, la Cour de Cassation elle-même avait fini par considérer qu'il s'agissait d'une prohibition édic-

tée dans un simple but d'organisation et d'indépendance entre les divers services publics. Par suite, on pouvait le considérer comme un simple obstacle de fait. Cependant, il y avait une différence entre les principes : c'est que le premier était une création de la Jurisprudence et le second une création de la loi.

C'est de ce précédent dont semble s'être inspiré l'arrêt. La laïcité est-elle aussi un principe d'ordre administratif : elle n'impose la neutralité qu'aux personnes morales de droit public. Il reste donc possible de rechercher certains procédés pour éviter son influence sur les intérêts d'ordre privé tels que l'exécution des charges. Ce sont ces procédés que valident la Cour de Cassation : autorisation à la commune de faire assurer le service de l'hospice, la surveillance de l'ouvroir par des religieuses, au préfet de nommer le curé comme membre du Conseil d'Administration.

On arrive ainsi à un compromis très large entre la loi et la volonté individuelle. Après avoir satisfait l'intérêt social on s'efforce de ménager celui des particuliers dans la mesure où il ne heurte pas les principes d'ordre public.

III. — Quelle va être la situation des différentes charges d'ordre confessionnel? dans quelle mesure vont-elles pouvoir être exécutées? quelles seront les conséquences de leur inexécution? En un mot, quel est le résultat pratique de l'arrêt de la Chambre des Requêtes?

Il résulte de ces décisions mêmes, qu'à l'heure actuelle il existe deux catégories de charges, les unes dont l'exécution est possible, les autres dont l'exécution reste impossible aux personnes morales publiques.

Parmi les premières, les charges pieuses, les fondations de messes, la célébration de services religieux restent soumis au procédé de l'exécution indirecte. Les personnes morales publiques bénéficiaires de libéralités assorties de charges de cette nature doivent s'assurer le concours d'un « organe qualifié ». Ce procédé est aujourd'hui consacré par la Cour de Cassation et il y a là une obligation certaine. Une commune ne peut désormais se prévaloir d'une impossibilité à cet égard alors surtout qu'il existe à côté d'elle et dans l'ensemble du territoire, des « associations cultuelles diocésaines ». Cette obligation est assortie de sa sanction dont les intéressés pourraient, le cas échéant, parfaitement se prévaloir. Cette sanction c'est l'action en révocation par l'application des articles 953, 954 et 1046. C'est même peut-être là en quelque sorte un danger car dans cette hypothèse, la libéralité tombe en son entier.

En ce qui concerne les charges comportant aux termes de la loi de 1908 « l'intervention de titulaire ecclésiastique » pour l'accomplissement d'actes non cultuels les personnes morales publiques ont une obligation directe. Il n'y a pas ici possibilité d'un intermédiaire : le disposant a par son testament, imposé un acte personnel à son légataire. Celui-ci devra accomplir la charge dans la mesure compatible avec le principe de laïcité. C'est ainsi qu'il devra, comme dans l'espèce soumise à la Chambre des Requêtes, solliciter un décret autorisant telle ou telle congrégation à assurer le service de l'établissement charitable à créer ou à entretenir. Mais il faudra sans doute qu'il obtienne de l'autorité administrative le décret. L'autorité administrative elle, gardera toujours sa liberté d'action et

de moyens. Elle pourra toujours paralyser l'action des communes si libérale soit-elle, en refusant de ratifier leurs décisions. Il est à craindre que bien souvent des considérations d'ordre purement personnel auront tendance à prévaloir sur les considérations d'intérêt général. En tout cas, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il aura là un pouvoir discrétionnaire qui s'exercera et dans lequel l'arbitraire pourra se glisser facilement.

Quelle serait alors la sanction en cas d'inexécution?

Il semble qu'avec M. Savatier, on doive faire une distinction.

Si la personne morale publique ne fait rien, si elle ne cherche pas à respecter les intentions du disposant dans la mesure reconnue par l'arrêt de 1931, ce sera vraisemblablement l'action en révocation qui restera ouverte aux intéressés. Il y aura une inexécution certaine des charges dont sera à juste titre responsable le légataire ou le donataire coupable d'inaction et de négligence.

Si au contraire, on se heurte à un refus de la part de l'autorité administrative, quelle voie restera ouverte aux héritiers? C'est là le point névralgique de la situation. Ne retombera-t-on pas alors dans l'application de l'article 900 et dans celle de la théorie de la cause? Faudra-t-il songer à un recours en Conseil d'Etat contre la décision préfectorale?

Les dérogations apportées par la Chambre des Requêtes n'en demeurent pas moins applicables à toute une série de charges d' « ordre confessionnel ». C'est là un point nouveau d'une portée pratique considéra-

ble pour l'avenir qui permettait à une foule de libéralités de produire un plein et entier effet.

Il reste cependant des charges dont l'exécution demeure impossible, celles qui sont interdites d'une façon formelle par une loi spéciale.

Au premier rang, citons, bien que l'arrêt ne le dise qu'incidemment, les charges d'enseignement congréganiste. La Chambre des Requêtes a considéré qu'en l'espèce il s'agissait d'une congrégation non enseignantes et que dans l'esprit de la testatrice ce n'était pas un « enseignement » qui devait être donné dans les établissements fondés.

De cette double considération, et *a contrario*, il résulte que s'il s'était agi d'une congrégation enseignante devant donner l'instruction aux enfants de l'ouvroir, la charge n'eut pas pu se trouver exécuter par la commune. Elle se serait heurtée aux prohibitions de la loi du 30 Octobre 1886 et aussi de celle du 7 Juillet 1904.

Cependant, il semble qu'on puisse, même dans le cas de la congrégation enseignante, tourner la prohibition, en disant que la charge qui contient cette prescription n'a pas le caractère impulsif et déterminant. D'autre part la notion de « congréganiste » est très vague et on pourra peut-être tourner la prohibition en disant que les personnes désignées par le disposant ne constituent pas des congréganistes.

Une autre question se pose : Une commune, pour éviter les prohibitions légales peut-elle charger un particulier ou une œuvre privée de créer ou d'entretenir des écoles congréganistes?

M. Savatier estime dans sa note que ce qui est aujourd'hui interdit à ce point de vue aux personnes

morales publiques c'est l'exécution directe ». Il pense au contraire que la voie de l' « exécution indirecte reste possible. L'intermédiaire qualifié pourrait, à son sens, être l' « association cultuelle diocésaine » dont la mission se trouve ainsi considérablement élargie.

M. Henri Lalou [1] considère, au contraire, que cette extension est difficilement admissible... Pour les charges de messes il existait une base légale au procédé : c'était l'article 9 § 16 de la loi du 13 Avril 1908 qui prévoyait les « sociétés de secours mutuels » organismes auxquels se sont substituées les « cultuelles ». Rien de semblable en matière d'enseignement et on chercherait en vain dans la loi de 1886 un texte de cette nature.

Il semble, en effet, très improbable qu'actuellement un disposant puisse se servir pour fonder une école ou veiller à son entretien des associations diocésaines dont le rôle est limité de par leurs statuts, à l' « exercice du culte ».

Cependant ce qu'il faut retenir de l'arrêt du 15 Juillet 1931 c'est l'interprétation tout à fait libérale faite par la Cour de Cassation. La Cour de Paris avait considéré en 1921 que l' « école ménagère » était un établissement d'enseignement primaire et comme tant, régie par les dispositions de la loi du 30 Octobre 1886. La Chambre des Requêtes voit dans une école sensiblement du même ordre un établissement non enseignant. La raison de cette différence d'appréciation est assez facile. L'arrêt de 1931 fait une distinction entre l'instruction et l'éducation. L'arrêt de 1921 au contraire, au lieu de s'arrêter aux prohibitions édic-

(1) Note sous Paris, 22 Avril, D. P. 1921-II-49 précité.

tées par les lois scolaires avait envisagé la question du point de vue du principe de neutralité confessionnelle : « Tous les Français sont égaux au regard de la puissance publique, qui doit observer une neutralité absolue en matière religieuse. »

En réalité l'arrêt de la Chambre des Requêtes ne comporte sur ce point qu'une interprétation d'espèce et une atténuation de fait. Il serait un peu téméraire d'en faire une application générale et d'en tirer une conclusion absolue pour l'avenir.

Une seconde catégorie de charges reste prohibée : celles qui comporteraient l'intervention d'une congrégation non autorisée. Dans l'espèce soumise à la Chambre des Requêtes, la question ne se posait pas; cependant il est également fait mention de ce point dans l'arrêt. C'est l'application normale de l'article 16 de la loi du 1er Juillet 1901 et de l'article 911 du Code Civil frappant les personnes incapables.

Il semble cependant qu'on pourrait assez facilement tourner cette prohibition. Les membres des congrégations non autorisées sont aux yeux de la loi des laïcs et rien ne s'oppose à nommer des laïcs comme membres de l'enseignements, à condition qu'ils remplissent les conditions requises de capacité. Ne pourrait-on pas dès lors déclarer la charge non impulsive et déterminante, et nommer un individu, qui en fait serait un congréganiste non autorisé?

D'ailleurs les prohibitions qui frappent ces deux catégories de charges sont intimement liées. La loi de 1901 exige une autorisation administrative pour habiliter une congrégation à exécuter les volontés des disposants et la loi de 1904 interdit l'enseignement congréganiste.

Ce sont là deux textes « complémentaires » qui rendent illicites, en soi, et malgré la tendance empreinte de libéralisme de la Jurisprudence, toute charge visant à faire donner l'enseignement religieux insérée dans une libéralité adressée aux personnes morales publiques.

Pour les charges de cette nature, il semble bien qu'encore à l'heure actuelle, on aurait recours à l'ancienne Jurisprudence, c'est-à-dire à l'application de l'article 900 avec toutes ses conséquences.

CONCLUSION

—«o»—

La Jurisprudence marque une tendance très nette à la conciliation du principe de laïcité et du respect de la volonté des disposants. L'arrêt du 13 Juillet 1931 notamment a fait une tentative particulièrement importante dans ce sens. C'est là un renversement presque total de la Jurisprudence telle que nous l'avons étudiée au lendemain des lois de laïcité.

Quels sont les résultats de cette évolution pour l'avenir?

Il n'est pas douteux qu'elle marque un progrès sérieux et qu'elle présente de nombreux avantages.

Au point de vue social, elle permettra de soulager bien des infortunes. Hospices, asiles de vieillards établissement de charité de toute sorte pourront être créés ou entretenus par l'Etat, les départements, les communes au moyen des fonds des particuliers et en respectant leurs volontés. On parviendra ainsi à donner au montant des libéralités leur véritable destination qui est avant tout d'ordre philanthropique. On n'assistera plus à ce spectacle choquant de malheureux privés de subsides, de malades privés de soins pour permettre le respect d'un principe d'ordre public, donc d'intérêt général.

Au point de vue économique, elle permettra aux personnes morales publiques d'entretenir à peu de frais de nombreux établissements de bienfaisance. Elle

permettra à bien des communes, par exemple d'édifier des hospices, d'en assurer le service sans toucher à leurs ressources budgétaires propres. Par suite de la part des départements et de l'Etat diminution importante des subventions grevant si lourdement leurs finances. Il y a là, semble-t-il, un ensemble d'économies réalisables et présentant un intérêt tout particulier en raison des difficultés de l'heure présente.

Enfin, au point de vue de la liberté de conscience, c'est aussi un résultat heureux. Cette évolution est la marque d'un apaisement religieux certain. Sans doute la Séparation des Eglises et de l'Etat demeure, mais on apporte dans le cadre même de ce régime, des tempéraments qui permettent le respect des volontés individuelles dans leurs aspirations les plus nobles.

Résultats heureux, certes, mais aussi résultats incertains. Les décisions de la Jurisprudence ne sont que l'expression d'une tendance empreinte de libéralisme. Il n'en reste pas moins que les prohibitions demeurent dans les lois de laïcité. Les Tribunaux ne pourront aller à leur encontre au moins jusqu'à une certaine limite. En face de textes formels, ils se trouveront, malgré leurs libéralisme, impuissants.

D'autre part, les disposants hésiteront encore longtemps à choisir comme légataires ou donataires les personnes morales publiques. Il y aura toujours dans leur esprit un sentiment d'insécurité. Bien des procédés de « fortune » ont été employés jusqu'ici par eux pour exécuter les charges confessionnelles. N'aimeront-ils pas mieux encore demain en user plutôt que de choisir un département, une commune ou un établissement public qui ne pourrait peut-être pas remplir les charges imposées?

La situation actuelle est essentiellement une situation de fait et par tant assez précaire. Elle est à la merci non seulement d'un revirement de Jurisprudence, mais encore et surtout de l'Administration. Car en réalité c'est elle qui demeure maître de l'avenir. Dans quel sens s'orientera-t-elle? Approuvera-t-elle toujours la tendance judiciaire? Ratifiera-t-elle les conventions passées par les communes?

C'est là l'inconnu. Il est possible qu'elle s'oriente vers un libéralisme fécond mais elle peut également retomber dans l'intransigeance stérile de 1905 et de 1908.

Vu :
Le Président de la thèse :
A. TRASBOT.

Vu :
Le Doyen :
Ch. BODIN.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 2 Décembre 1933

Le Recteur :
DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

—«o»—

BARTIN. — *Des conditions impossibles, illicites ou contraires aux lois, Paris* 1887.

BAUDRY-LACANTERIE et COLIN. — *Donations et Testaments.*

BERTHELEMY. — *Traité de Droit Administratif,* 12 éd. 1930.

CAPITANT. — *De la cause dans les obligations,* 3e éd. 1927.

COLÈN et CAPITANT. — *Cours de Droit Civil,* 7e éd. 1932, Tome III.

DUGUIT. — *Traité de Droit Constitutionnel,* 2e éd. 1925, Tome V. Les libertés publiques.

HAURIOU. — *Traité de Droit Administratif,* 11e éd. 1927.

HUGUENEY. — Article dans la *Revue Trimestrielle.*

JOSSERAND. — *Les mobiles dans les actes juridiques de droit privé* 1928.

MARQUES DE BRAGA et C. LYON. — *Comptabilité de Fait.*

MOREL. — Article dans la *Revue Critique* 1927.

MICHOUD. — *Théorie de la personnalité morale,* 3e éd. par Trotabas 1932.

PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de Droit Civil* 1933, Tome V.

RENAUD (Abbé). — *Les Associations Diocésaines; Etude sur le statut légal de l'Eglise de France.*

SAVATIER. — Article dans la *Revue Trimestrielle* de 1926.

TISSIER. — *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique* 1896.

PÉRIODIQUES

Dalloz Hebdomadaire.

Dalloz Périodique.

Gazette du Palais.
Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.
Revue des Deux-Mondes.
Revue Critique de Droit Civil.
Revue Trimestrielle de Droit Civil.
Sirey, Bulletin des Sommaires.
Sirey Recueil Périodique.
Sirey, Lois Annotées.
Journal *Le Temps.*
Les Actes de Pie X.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 7

Première Partie

Opposition du Principe de Laïcité et de l'Existence de conditions et charges confessionnelles dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques.. 24

CHAPITRE PREMIER

Application des lois du 28 Mars 1882 et du 30 Octobre 1886 29

Section I : Difficultés provenant de l'art. 900..... 34

Section II : Moyens imaginés par la Jurisprudence..... 35

§ I : Transformation de la libéralité en acte à titre onéreux 35

§ II : Distinction de la condition et de la charge.. 39

§ III : Application de la notion de cause..... 44

CHAPITRE II

Application des lois des 9 Décembre 1905 et 13 Avril 1908 57

Section I : Conditions d'application des lois de 1905 et 1908 59

§ I : Les actes cultuels..... 60

§ II : Les actes non cultuels..... 63

Section II : Effets de l'application des lois de 1905 et 1908 67

§ I : Des libéralités avec charges adressées aux anciens établissements du culte..... 68

§ II : Les libéralités adressées aux personnes morales publiques laïques..... 75

Article I : Les points précisés par la loi de 1908.. 75

Article II : La Jurisprudence et l'action en reprise. Application de la notion de cause..... 78

Deuxième Partie

Pages

Conciliation du principe de laïcité et de l'existence de conditions ou charges confessionnelles dans les libéralités adressées aux personnes morales publiques.. 83

CHAPITRE PREMIER

De l'exécution par intermédiaire ou exécution indirecte 87

CHAPITRE II

De l'exécution directe..... 103

Conclusion 127

Bibliographie 131

IMP. PROVINCIALE — RENNES